Canada as an International Banking Centre

A Report to the Department of Finance
by L. Rasminsky and R.W. Lawson

March 1986

Canada

86-03577/

Canada as an International Banking Centre

A Report to the Department of Finance
by L. Rasminsky and R.W. Lawson

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1986

Cat. No. F 2-73/1986

ISBN 0-662-54364-5

This Report is submitted in response to a request by the Department of Finance to enquire into and report on the pros and cons of initiatives to encourage the development of Canada as an international banking centre.

The Report:

A. The nature of international banking and of international banking centres 1

B. The determinants of the geographical distribution of the activity involved in international banking 4

C. How taxation affects the location of the activity of the Canadian banks in international banking 7

D. International banking in Canada by foreign banks 12

E. Comments on some means of attracting to Canada more of the activity involved in international banking 13

F. Summary and concluding comments 18

Appendix A: International Banking Facilities in the United States 21

Appendix B: Provincial tax rates 24

A. The Nature of International Banking and of International Banking Centres

The world's banks provide many services that cross national boundaries, and in some contexts all of them are considered to be international banking. But as used in the term "international banking centres", international banking has a much narrower meaning which excludes many of the cross-border services provided by banks. It excludes, for example, virtually all the services that are related directly to the individual payments and receipts and foreign-exchange operations arising from the international trade of the country in which the bank is operating. While such services constitute much the greater part of the work of the international departments of banks they are not international banking in the narrower sense.

The international banking done by international banking centres is principally the channelling of flows of capital between countries. It is the intermediation by banks in the world's capital market.

In this role of providing channels for the international flow of capital, the operations of the world's banks have changed dramatically in recent years. Historically those channels were primarily bilateral, capital flowing between the banks of an international financial centre – first London and then increasingly New York – and the banks of other countries. The world system was rather like a wheel with the channels radiating from the financial centre of the world's major international currency. This tended to be the case whether the capital that flowed was generated in the hub-country or elsewhere, and whether the capital flowed through banks or through bond and equity markets.

In the mid-1950s that system began to change, at first slowly but then rapidly. Although the U.S. dollar had become the world's major international currency, the world's banks *found* that the circumstances of the time enabled them to be competitive in doing international business in U.S. dollars from offices outside the United States. By the 1970s, when the international movements of capital were massive and were denominated mainly in U.S. dollars, a very large part of them did not go through the United States. They flowed through channels that had become known as the Euro-dollar market.

The Euro-dollar market provided a new way for the world's banks to intermediate in the flow of capital across national borders. The new way is extra-national, and its activities are not directly subject to national regulation. Through it the world's banks compete for deposit balances in all parts of the world, including countries that are themselves net borrowers on international account, and use the funds to make loans and acquire other assets in all parts of the world, including countries that are themselves net lenders on international account.

A number of factors contributed to the development of the Euro-dollar market. Some early role appears to have been played by the desire of the Soviet authorities during a period of tension to hold their U.S. dollar balances with banks outside the United States and thus outside U.S. control. Another element was that the postwar weakness of sterling limited its use by the highly-sophisticated international financial market that existed in London, and the London market turned to using the U.S. dollar. Banking regulation in the United States (involving the cost of reserve requirements and the restraint of interest-rate ceilings) played a role by making it difficult for banks to compete effectively in the Euro-dollar market if they operated from within the United States. During the 1970s the market's growth was greatly stimulated by the huge imbalances in international payments that were generated by the increases in the price of crude oil; the Euro-dollar market played a major role in recycling the large dollar surpluses of the oil-producing countries, making them available to many oil-importing countries through lending operations.

All the world's larger banks participate in the Euro-dollar market, with U.S. banks operating (until recently) mainly from offices outside the United States. While the market still works very largely (80 per cent) in U.S. dollars, enough use is made of other currencies, mainly the D-mark and the Swiss franc, that it is now usually called the Euro-currency market. The market has now spread from Europe to other regions. A peculiar feature of this activity is that most of it is carried on by banks operating from outside the country whose currency is being used.

It is this Euro-currency activity that we shall have in mind when we refer in this Report to international banking. Though it is in principle quite separate from the other international services that banks provide to their customers it is usually not physically separate. The fact that the world's larger banks use as bases for their Euro-currency activities the facilities that they already had around the world means that it is virtually impossible in practice to distinguish between the facilities that are required for Euro-banking and those that are required for other purposes.

The Euro-currency market is now very large indeed. The usual way of measuring its size is by totalling the foreign currency assets or liabilities recorded in the banking offices in as many countries as possible. The estimates available differ in their coverage, but they indicate that the size of the market is now approaching U.S. $2,500 billion (as compared with about $450 billion 10 years ago and about $110 billion in 1970). Well over half of the current total is inter-bank business because it is the practice of the banks to re-deposit with other banks a considerable proportion of the Euro-currency deposits that they receive. If inter-bank deposits are netted out, the size of the market is not far short of U.S. $1,000 billion. This is well over five times the size of the Canadian-dollar business of the Canadian banking system.

Because of the parlous external-debt situation of a number of countries, the Euro-currency market is unlikely to grow nearly as rapidly in the foreseeable future as it did in the 1970s, but it seems very likely to remain large.

While banks from many countries are active in the Euro-currency market, figures recently released by the Bank for International Settlements indicate that banks from eight countries accounted for about 85 per cent of the market as at the end of 1984. U.S. and Japanese banks together accounted for about 50 per cent, and the banks of France, United Kingdom, Switzerland, Germany, Canada and Italy together accounted for a further 35 per cent. Canadian banks make up about 4 to 5 per cent of the total market.

The business that the Euro-currency market does can be negotiated wherever around the world those involved find it convenient to meet. In practice that is mainly in the world's larger financial centres, notably London and New York, but it is frequently elsewhere. Hong Kong and Singapore are important centres for Asian business. When the business is arranged, the participating banks usually have a fair amount of latitude as to where it is entered on the books of one of their branches or subsidiary companies. Banking considerations will normally point to a suitable place to book (place or domicile) the business, but decisions about where to book are often influenced by non-banking considerations, notably by government regulations and taxation. The result is that, though there are a small number of places in the world where a lot of international banking business is negotiated (and often also booked), there are many more places where a lot of business is booked but little is negotiated. There are few international banking centres but many international booking centres.

The locations of either banking centres or booking centres have virtually nothing to do with the source or use of the capital which flows through them. The centres are places for the negotiation, recording and subsequent administration of the business of a genuinely international market, and the countries in which they are located have, by virtue of that location, no more access to the funds which flow through the Euro-currency markets than they would if the centres were located elsewhere. The benefits to the countries in which such centres are located consist in the employment and income of those who do the centres' work.

Since Euro-currency business is very much a wholesale business, with very large individual transactions, a great deal of it (in money terms) can be done by relatively few people. It involves only a small fraction of the employment that would be involved in a comparable dollar volume of retail banking business. Of those involved, the great majority of the more-skilled people are employed in head offices of the participating banks and in the few banking centres. Employment in international banking in the booking centres is small relative to the magnitude of the portfolios being managed, and is mainly of a routine nature.

B. The Determinants of the Geographical Distribution of the Activity Involved in International Banking

In this section we shall comment on the main forces that contribute to the present distribution around the world of the activity (work) involved in international banking, grouping them under four headings – operating efficiency, customer preferences, regulation, and taxation.

The forces are the same for all banks participating in Euro-currency banking, but their relative importance in explaining the outcome varies from country to country because the regulatory and taxation arrangements in countries differ. We have concentrated on how these forces affect the decisions of Canadian banks rather than those of banks in other countries, but we have enquired into the experience with the International Banking Facilities (IBFs) established in the United States in 1981 and a note on IBFs is attached as Appendix A to this Report.

Operating Efficiency

The Euro-currency markets are highly competitive, and to do well in them a bank must be energetic and efficient. Business must be pursued, and when it is won the client must be well serviced. The objective of the participating banks is to provide good service at the minimum cost.

To compete effectively a bank must be well represented in the main places where international business is done. Only by having a competent presence in the active markets can it keep well informed on developments and make good decisions on what kind of business to seek, and where and how to seek it. International banking goes on around the clock, and a major bank cannot operate efficiently from one time zone; it must at the very least have adequate offices in Europe, in the Western Hemisphere, and in Asia. To service its customers, it may need offices in many other places as well. Effective participation in a world-wide banking system requires offices world-wide.

While the existing distribution of activity in international banking is determined primarily by the views of the participating banks on where the business can be done most efficiently, that distribution is considerably different from what it would be if the banks were not exposed to other influences that affect their decisions. It is the effect of these other influences on the distribution of activity that is the centre of interest in this Report.

It is mainly the distribution of the business of the banks with customers other than banks that is affected by these other influences. We have already noted that the

inter-bank activity of the Euro-currency banks is large, but its nature is such that we believe its distribution to be determined almost entirely by banking considerations. It is done primarily for reasons of liquidity, and it is done at such small margins that it is not an important source of bank profits and is thus little exposed to being influenced by tax considerations.

Customer Preferences

The preferences of customers that are most likely to affect the locations at which their transactions are booked have to do with banking secrecy and country risk.

Sometimes the interest of customers in banking secrecy arises from the fact that they are trying to hide funds that were obtained through illegal activity. Most banks do not like to be used in that way, and they try to know enough about their customers to avoid that role.

There are, however, other reasons why customers may want the privacy of their banking transactions to be as well protected as possible. Customers attaching particular importance to privacy will want their business booked in countries that they think give high priority to such privacy. Banks can do business with such customers only by having regard to where they want the business booked.

Like privacy, country risk is relevant mainly to the location of booking of the liability or deposit side of the banks' business. The claim of a depositor on a bank is exposed to the law and the legal processes of the country in which the deposit is booked, and it is also exposed to possible intervention by the government of that country in a way that might reduce the usefulness of the deposit, as, for example, by the imposition of foreign exchange control. If a depositor is uneasy about a country on any of these scores, he will not want his deposit booked there. Canada's reputation in this regard is an advantage in attracting Euro-currency deposit business to Canada.

Regulation

Government regulations affecting banking, including the reserve requirements of the monetary authorities, have had a major effect on the location of the activity involved in international banking. The regulations of the United States making the deposit liabilities of banks to non-residents (as well as residents) subject to reserve requirements and to interest-rate ceilings were a major factor in the development of the Euro-dollar market. Until the U.S. authorities made arrangements in 1981 for International Banking Facilities, it was very difficult for U.S. banks to be competitive in the Euro-dollar market if they operated from inside the United States. For the same reasons foreign banks could not be competitive if they did such business from their U.S. offices.

By contrast, regulation has not had a major influence on the location of the activity in international banking of the Canadian banks. In their operations in

foreign currencies, the Canadian banks are largely free of specific regulatory restraints, the only exception of consequence being that their foreign currency liabilities to residents booked in Canada attract a reserve requirement of 3 per cent. This requirement was imposed in 1980 in order to make their treatment comparable to that of Canadian dollar deposits.

Another regulatory factor that has had some influence in increasing the external activity of Canadian banks is that the powers of banks with respect to the security market are greater in some other countries than they are in Canada. Some of the business in securities that the Canadian banks do in London, for example, would not be possible in Canada under the provisions of the Bank Act.

The requirements in Canada for reserves on Canadian dollar deposits put the Canadian banks at a competitive disadvantage against foreign banks if they book in Canada international business denominated in Canadian dollars or issue fully-transferable certificates of deposit denominated in Canadian dollars because such transactions attract reserves in Canada.

Taxation

Just as regulation provides a good deal of the explanation of the development of the Euro-currency market, so taxation explains a good deal of the curious distribution of the booking of the business generated by that market. Much of the business is booked in locations that are not large as financial centres in other respects, and their use as booking centres is mainly due to the fact that there is a tax advantage in placing the business there.

It is normal for banks doing Euro-currency business to analyze the difference in taxation that would result from doing it in different ways. In order to be competitive they have to take account of tax factors in deciding what business to do and how to do it.

The tax benefits to be had from the selective placing of international banking business are of various types, and they depend on the interrelationship between the taxation arrangements in the bank's home country and the country in which the business is placed. What may be involved is a lesser rate of (or no) profits tax, a lesser rate of (or no) business, capital or other relevant tax, less exposure to withholding taxes, lower licensing fees or other charges, or a more favourable system of foreign tax credits.

The tax factors that lead the Canadian banks to book international business abroad are discussed in the next section.

C. How Taxation Affects the Location of the Activity of the Canadian Banks in International Banking

The following table presents a broad picture of the places where the foreign currency business of the Canadian banks appears on their books or on those of their subsidiaries. It shows:

1. Of the total inter-bank business (assets plus liabilities), about 45 per cent is booked in Canada, about 10 per cent is booked in what in the table are called offshore centres, and the rest is booked elsewhere, presumably mainly in London and New York. (The countries treated as offshore centres in the table are listed in a footnote to it; they are mainly Caribbean countries, Hong Kong and Singapore.)

2. Of the claims on non-residents other than banks, a little under 10 per cent is booked in Canada, about 35 per cent is booked in the offshore centres, and the rest is booked elsewhere, again presumably mainly London and New York.

3. Of the liabilities to non-residents other than banks, nearly one-half is booked in Canada, about 15 per cent is booked in the offshore centres, and the rest is booked elsewhere.

4. Of the business with residents other than banks, nearly all of the claims are booked in Canada and about 40 per cent of the deposits are. The rest of the deposits are booked largely in New York and London.

All the determinants mentioned in the preceding section contribute to this result. Nearly all of the distribution of the inter-bank business and a good deal of that with non-banks is explained by ordinary banking considerations, and customer preferences and reserve requirements explain some. But a lot of the booking abroad, and particularly that of claims on non-banks (loans and securities) in the so-called offshore centres, has something to do with taxation.

The features of the Canadian tax system that are relevant are quite different if the international business in question is booked abroad in a branch of the bank or in a subsidiary. We shall look first at the case of a branch and then at that of a subsidiary.

Where the booking is in a branch, the rate of corporation profits tax in Canada is not of itself a great inducement to book business abroad. The reason is that all the branches of a bank, foreign and domestic, are consolidated for tax purposes. The Government of Canada applies a tax rate of 46 per cent to that part of a bank's

Place of Booking of Foreign Currency Business of Canadian Banks at June 1984

Place of Booking	Assets			Deposit Liabilities		
	Deposits with Banks[1]	Loans and Securities	Total	To Banks[1]	To Others	Total
	(in billions of U.S. dollars)					
Vis-à-vis Non-Residents						
Canada	17.0	6.0	23.0	24.2	22.7	47.0
Offshore centres[2]	2.7	22.8	25.5	7.6	6.9	14.5
Elsewhere: of which	14.4	36.6	51.0	28.6	17.1	45.8
United States	n/a		20.4	n/a		15.1
United Kingdom			20.8			23.5
Other			9.8			7.2
Total	34.1	65.5	99.6	60.4	46.8	107.2
Vis-à-vis Residents						
Canada	3.0	22.4	25.4	3.1	5.8	8.8
Offshore centres[2]	.1	.1	.3	.5	.7	1.2
Elsewhere: of which	.7	.8	1.5	1.0	8.7	9.7
United States	n/a		.7	n/a		5.9
United Kingdom			.6			3.7
Other			.2			.1
Total	3.8	23.3	27.1	4.6	15.2	19.8
Total						
Canada	20.0	28.3	48.4	27.3	28.5	55.8
Offshore centres[2]	2.8	23.0	25.8	8.1	7.6	15.7
Elsewhere: of which	15.1	37.4	52.5	29.7	25.8	55.5
United States	n/a		21.1	n/a		21.0
United Kingdom			21.4			27.2
Other			10.0			7.3
Total	37.9	88.8	126.7	65.0	61.9	127.0

[1] Includes official monetary institutions.

[2] Countries included are the Bahamas, Bahrain, Barbados, Bermuda, the Cayman Islands, Hong Kong, Lebanon, Liberia, the Netherlands Antilles, Vanuatu (New Hebrides), Panama, Singapore, the Virgin Islands and the West Indies.

Source: Bank of Canada

profits that are deemed to have been earned abroad, and the same rate with a 10 point abatement in favour of the provinces (i.e. a rate of 36 per cent) is applied on profits earned in Canada. In nearly all cases the provincial profits taxes exceed the abatement, and several provinces also impose capital taxes and other relevant taxes. (Information on taxes imposed by the provinces appears in Appendix B to this Report.) To the extent that the burden of the relevant taxes in a province exceeds the relief provided by the federal tax abatement there is a tax inducement to the banks to book business abroad rather than in that province.

For business booked in bank branches, a strong inducement to use branches abroad rather than at home arises from two differences in the way that the federal profits-tax liability is calculated. These differences have to do with foreign tax credits arising from withholding tax and with the distinction made between "business" and "non-business" foreign income.

It is quite common for governments to collect withholding tax on income paid abroad, including interest paid to banks, by private-sector entities. The rate of withholding tax on income flows between pairs of countries is often agreed in tax treaties between them, but many countries, including some who are large borrowers in Euro-currency markets, do not have any tax treaties and determine their withholding tax practices unilaterally. In the treaties that Canada has signed there is typically provision for withholding tax at the rate of 15 per cent on interest paid abroad by private borrowers. Rates of this order or higher are often applied to interest paid to Canadian banks by private-sector borrowers in countries with which Canada has no tax treaty.

A bank making a Euro-currency loan cannot afford to absorb a tax of this magnitude. Profit in banking arises from the spread between what a bank has to pay on the deposits that it attracts and what it can earn by lending the funds, and competition in international banking keeps that difference small on loans to customers who have a good credit rating. At current interest rates a withholding-tax deduction at 15 per cent would normally exceed the pre-tax profit to a bank from an international loan, and no bank would make the loan if it had to absorb any significant part of the tax.

This can be illustrated as follows: Suppose a bank were to lend at 12 per cent per annum $1,000,000 that cost the bank 10 1/2 per cent to borrow, and that interest on the loan were subject to a 15 per cent withholding tax. The annual withholding-tax deduction would be 15 per cent of $120,000, or $18,000, leaving the bank with $102,000 to cover its own interest cost of $105,000. If the bank had to absorb the withholding tax it would lose $3,000 per year plus the non-interest costs of the transaction.

There are nevertheless various circumstances in which a loan normally subject to withholding tax can be profitable to a lending bank. It may be that the bank has a lending office in the country of the borrower, in which case it can lend from that office and avoid the tax. It may be that there is a country outside the borrowing country in which the bank can, by virtue of a tax treaty between that country and the borrowing country, book a loan without attracting withholding tax. In some cases the borrower may agree to pay a sufficiently high rate of interest to offset

the withholding tax, perhaps receiving from his own government a rebate of some or all of the withholding tax that it levies on his loan. But the usual way for the lending banks to escape the incidence of withholding tax is to receive credit for it against profit taxes that they would otherwise have to pay to their home country. The relevant national taxing authorities have arrangements for giving credit for foreign taxes paid as part of their systems for minimizing double taxation.

It is the practice in Canada to give to Canadian corporations operating abroad credit on a country-by-country basis for foreign taxes that they have paid, that is, credit is given for taxes paid to a particular country against taxes otherwise payable in Canada on profits earned in that country. Under this arrangement full credit for withholding tax paid will be available only if there is a suitable fit by country of profits earned and taxes paid. In the case of bank branches abroad, however, all the income of a branch and all the taxes paid (other than to Canada) by the branch are attributed to the country in which the branch is located. This allows an aggregating of profits and foreign taxes paid, and makes it very much easier for a bank to get full credit against Canadian profits tax for withholding taxes paid on loans which are booked abroad than on loans which are booked at home. Full credit can be obtained in a branch abroad if the profits of the branch from all sources generate a Canadian tax liability equal to or greater than the total of its foreign tax credits. One way of ensuring enough profit for that purpose in a particular branch abroad is to book there sufficient loans that do not attract withholding tax, that is, loans to governments.

The other Canadian tax practice that offers banks an inducement to book international business in a branch abroad rather than at home is the distinction made between foreign tax credits in respect of "business" foreign income and those in respect of "non-business" foreign income in accordance with whether the taxes for which credit is being given are related to the income of a business operation carried on abroad (business foreign income) or at home (non-business foreign income). Unused foreign tax credits in respect of business foreign income can be carried forward for seven years or back for three, while those in respect of non-business foreign income are lost if they cannot be used in the year in which they are earned. In their international business the Canadian banks make many loans to borrowers in countries in which the banks do not have business establishments, and if such loans are booked in Canada any foreign tax credits that may arise (e.g. from withholding taxes) are generally treated as being in respect of non-business foreign income. But if such loans are booked in a foreign branch, any foreign tax credits that arise are generally treated as being in respect of business foreign income. There is thus an incentive to the banks to gain flexibility in tax matters by booking abroad any business that would give rise to foreign tax credits on non-business foreign income if it were booked in Canada.

So far in this section we have been looking at the incentives that flow from the tax system for the Canadian banks to book their Euro-currency business at foreign branches rather than at home. The tax system provides quite different incentives to place that business in foreign subsidiaries rather than at home.

It is the Canadian practice not to tax the profits of foreign subsidiaries of Canadian corporations unless and until the profits are brought to Canada. When they are brought to Canada they normally become subject to corporate income tax unless they come from tax-treaty countries. If they come from tax-treaty countries they are not taxed in Canada in accordance with a provision in the tax treaties that Canada has signed that limits the taxation of corporate profits to the country in which they are earned.

These circumstances offer a strong inducement to banks to place international business in subsidiaries in countries where the rate of profits tax is appreciably below that in Canada. Even though the profits are exposed to Canadian taxes if and when they are remitted to Canada, the attraction of a host country with a zero or low rate of profits tax is great because the banks can reasonably expect to have opportunities to use the funds abroad rather than to bring them to Canada, and in any event the payment of the taxes is delayed. In the case of tax-treaty countries there is the additional advantage that the profits after local tax may be brought to Canada without attracting tax in Canada. Canada's tax treaties are mainly with countries that have corporate tax rates broadly similar to those in Canada, but in a few cases, e.g. Singapore and Barbados, there are arrangements that provide a low rate of local tax on profits from international business.

D. International Banking in Canada by Foreign Banks

In this Report we have used the terms international banking centre and Euro-currency centre as virtually synonymous, both meaning those places where the world's banks tend to congregate to do international business. The larger home-banks of a country in which a centre is located can be expected to be important participants in the business done there, but a principal feature of such centres is the large share of the business done in them by foreign banks.

The international banking business done in Canada by foreign banks is that done by their subsidiaries in Canada, the Schedule B banks. The Schedule B banks are, of course, legally Canadian banks but they are foreign owned, and it is foreign-owned banks that we have in mind when we talk about foreign banks in the context of international banking.

The Schedule B banks do international banking in amounts that are significant for them in some cases but that are small relative to amounts done by the Schedule A banks. The parents of a number of the Schedule B banks are among the largest participants in Euro-currency banking, but they make very limited use of their Canadian offices in that regard.

The Canadian regulations governing the operations of foreign banks in Canada are primarily concerned with defining the terms on which such banks can participate in the domestic banking business in Canada. While they do not prevent the Schedule B banks from doing international banking, the fact that the regulations do not permit the foreign parent banks to operate branches in Canada does not encourage it since a branch is the best instrument for competing for Euro-currency deposits.

E. Comments on Some Means of Attracting to Canada More of the Activity Involved in International Banking

By virtue of the relatively large role that the Canadian-owned banks play in international banking, a considerable amount of activity in that business now occurs in Canada. Most of it is in the banks' international departments and in the branches that handle the international business that is booked in Canada.

At the same time, a good deal of the activity of the Canadian-owned banks in international banking occurs outside of Canada, and there is very little international banking activity by foreign banks in Canada.

If the consequences of any initiatives taken to attract to Canada more of the activity involved in international banking were largely limited to more booking here of the Euro-currency business that the Canadian-owned banks do, the benefits in terms of employment would not be large. Even though the amount of business that moved to Canada might look huge in money terms, the amount of additional employment generated here would be small. The reason is that the amount of on-site employment involved in administering even a large portfolio of Euro-currency assets and liabilities is not great. The efficiency of the Canadian banks would be somewhat greater if they could book more of their international business in Canada because they would be able to make better use of their facilities here, and their communications and control would be made easier; as a result the increase in employment in Canada would probably be less than the reduction in employment abroad.

The limited size of the benefits that could flow from booking more international banking business in Canada necessarily puts a limit on the cost that would be warranted to achieve them. It does not, however, preclude all initiatives, and there are some that we think merit consideration.

One important inducement to the Canadian banks to book business abroad has been the difference referred to in the previous section between the treatment of domestic and foreign branches in respect of tax credits arising out of withholding tax and the distinction between business and non-business foreign income.

If this difference were eliminated by extending these aspects of the tax treatment of domestic branches to the foreign branches, the result would be to make it more difficult for the Canadian banks to make international loans that attract withholding tax. Our banks would become less competitive in that type of lending and would do less of it.

If the difference were eliminated by extending these aspects of the tax treatment of foreign branches to the domestic branches, the result would be an increase in international assets booked in Canada.

We understand that the reluctance of the tax authorities to eliminate the difference in the latter way stems from a desire to preserve a country-by-country approach to foreign tax credits and a distinction between business and non-business foreign income for application to non-financial institutions.

If it is desired to preserve these principles for general use, there seems to us to be merit in exploring the feasibility of some special arrangement that would respond to the banking situation by making available offshore tax treatment for international portfolios held onshore. We believe that it would be possible to define and administer an arrangement that would permit the banks to set up in Canada international banking accounts into which they could put eligible international assets and liabilities and which would be treated as foreign branches for the aspects of profits tax that we have been discussing. The business that would be made eligible to be held in such accounts would be Euro-currency business with non-residents.

One problem that would arise in setting up this arrangement would be how to fit it into the provisions for tax sharing between the federal and provincial governments. Should the international banking accounts be regarded as offshore or onshore in that context? Most of the business that would be eligible for them is now booked abroad, and profits arising from it are not taxed by the provinces. On the other hand, a good deal of business now booked in Canada would be eligible to be held by such accounts, and the profits on that business are now taxed by the provinces. There would thus be arguments for and against the extension by the federal government of the 10-point tax abatement to the profits of such accounts.

If the international banking accounts were treated as offshore in the context of tax sharing, i.e. taxed at the 46 per cent rate by the federal authorities and not taxed by the provinces, the result would be that the Canadian tax arrangements would be neutral as between foreign and domestic branches. We believe that the banks would then show, for operating reasons, a preference for booking in Canada rather than in foreign branches, and more international business would be booked here.

If the international accounts were treated as onshore for purposes of tax sharing, i.e. a 10-point abatement extended to the provinces, then the outcome as regards booking would depend essentially on what the provinces did. At one end of the spectrum, if the host provinces did not give them some tax concession there would remain a tax inducement to the banks to leave abroad their business booked in foreign branches because the relief provided by the 10-point abatement would be exceeded by the burden of provincial taxes (see Appendix B). At the other end of the spectrum, if, in addition to the 10-point abatement, the host provinces exempted them from profits and capital taxes, great encouragement would be given to book business in the new international banking accounts in Canada rather than in foreign branches. Thus the assessment by interested provinces of the possible advantages to them of the international banking accounts would be

crucial; without the strong support of some provinces little could be achieved. The April 1985 Budget of the Government of Quebec indicates that that province is disposed to give strong support to measures to attract international financial operations to Quebec.

It would not be realistic to expect that the banks would respond to even a strongly-provincially-supported system of international banking accounts of the kind discussed above by more than a partial shift from the foreign booking of claims on non-banks to the domestic booking of such claims. There are both banking and tax reasons that would lead them to continue to book many such claims abroad. The banking reasons include access to regional economic information, access to their customers, and time-zone considerations. The principal tax reason is the tax advantage that we have already noted from placing international banking business in subsidiary companies in low-tax countries.

There are important legal differences between a foreign branch and a foreign subsidiary but in the context of international banking their similarities have tended to be emphasized. A branch, being an integral part of the bank, automatically engages the full resources of the bank, and this engagement is an essential element in winning and holding the confidence of customers. Even though the legal position may be that a foreign subsidiary stands on its own feet, it is generally assumed that in case of need the foreign subsidiaries of Canadian banks would have the same access to the parent banks' resources as branches, and this has helped them to operate like branches in Euro-currency markets. This assumption has tended to become more explicit in recent years as the risk of losses in international banking has received greater attention. It is not now uncommon for parent banks to enter into formal arrangements, in exchange for a fee, to guarantee or insure their own subsidiaries against loss on their assets.

Up to this point we have been discussing action that might be taken to affect the place of booking of the international assets of the Canadian-owned banks and bring more of this booking to Canada. There remains to be considered the possibility of much stronger action which would have as its objective to make Canada a truly important international banking centre by providing conditions which would encourage foreign banks to carry on a large part of their international banking business from this country. Those who urge this objective appear to believe that if Canada and the provinces were to exempt the profits on international business by banks in Canada from taxation (either wholly or substantially), this would bring to Canada a great deal of international financial activity which would provide employment for many skilled persons and would over time have a major general economic fall-out. (In some cases the proposal is that the tax concessions, and consequently the economic effects, should be restricted to one or two cities. This is essentially a political question on which we do not comment.)

These proposals recognize the vital fact that it is indeed the nature of a real international banking centre that foreign banks should have an important presence there. This is the case in London, in New York, in Hong Kong and in Singapore.

We have already noted that the regulation of the activities of foreign banks in Canada has not so far been designed to encourage them to do international banking here.

There can be no doubt that the exemption of the profits on international banking transactions from taxation would attract more of this business to Canada. The same can be said of tax exemption for any other business. A decision to offer it to international banking would require the support of evidence that the ratio of benefits to costs would be particularly favorable in that field.

It does not seem to us likely that Canada could win more than modest benefits from aggressive tax competition to attract international banking activity, and the extent of these would be uncertain. We recognize that Canada has important advantages as a base for supplying financial services to the world market – political stability, a good legal system, free and well-developed financial markets, large and highly-regarded banks – but several other countries have similar advantages. The competition that Canada would face in developing as an international banking centre would be intense. Canada would be most competitive in the Western Hemisphere time zones, and there we would face the competition of New York and other U.S. cities in our time zones. In Europe, London is well established and is vigorously seeking to maintain its position. Whatever the longer-term prospects of Hong Kong, it remains at present an important financial centre. If the Japanese authorities permit it, Tokyo seems very likely to emerge as the major international banking centre in Asia. Finally, it has to be borne in mind that, while the Euro-currency market will no doubt remain large, it is most unlikely to show the remarkable growth rates of the 1970s in the foreseeable future.

None of the other countries with Canada's advantages has tried to win a competitive edge in international banking through major tax concessions. No one knows how our competitors would react. London and New York did not achieve their predominance in that way, and the rates of profits tax there and in other comparable centres are not greatly different from those in Canada. The positions of London and New York have been buttressed by the increasing freedom that their countries have given to foreign banks to operate in them.

It should not be supposed that such benefits as Canada could obtain from major tax concessions to attract international banking business would be costless on the ground that the tax concessions would apply only to business that is not here now. Any reasonable definition of international banking activity would include a good deal of business that is now done in Canada and that now contributes to the tax base. The potential tax-revenue loss would not be insignificant. Moreover, a large differential between the tax rates on bank profits earned in international business (however defined) and in other business would necessitate a careful, difficult and costly allocation of bank costs and revenues. There would also be the non-measurable but real cost to public policy of major tax discrimination in favour of a particular activity.

The conclusion that we reach is that the benefits to be derived from major tax concessions designed to make Canada a truly important international banking centre would not be worth the cost. Our fear is that these concessions would have as their main result to make us an important international booking centre, with little important economic fall-out.

F. Summary and Concluding Comments

We have enquired into the business of international banking from the point of view of the distribution around the world of the employment involved in it to see if we would find room for initiatives that would be in Canada's interest to change that distribution.

By the business of international banking we mean the handling of the international capital flows that go through the world's Euro-currency markets. Though these channels are relatively new, they are now very large and seem likely to continue to be large. The Canadian banks are major participants in this business, accounting for 4 to 5 per cent of the total.

The principal determinant of the geographical distribution of the activity involved in international banking is the operating needs of the participating banks. The business is highly competitive, and the banks have to be suitably represented wherever in the world they can best do business and best serve their customers. A large proportion of the business is arranged in a few important banking centres, notably London and New York, where the participating banks find it efficient to have establishments for that purpose.

In order to be competitive, the Euro-currency banks have to minimize the costs imposed on them by banking regulations and by taxation, and this frequently obliges them to record their business on the books of their branches or subsidiary companies in countries that they would not otherwise have chosen. Thus a good deal of international business is booked in low-tax countries which are not otherwise financial centres. These are often referred to as booking centres.

Some features of the Canadian tax system provide a strong inducement to the Canadian banks to book their international business outside of Canada. International business booked at branches abroad rather than at home receives more favorable treatment in respect of foreign tax credits arising from withholding tax and in respect of a distinction made by the tax system between business and non-business foreign income. International business placed with foreign subsidiaries receives more favorable treatment than at home in that profits are not taxed by Canada until they are brought to Canada, and if they come from a country with which Canada has a tax treaty they are not taxed then.

We think that it would be reasonable, and advantageous for Canada, to give no less favorable tax treatment to the profits from international business booked in Canada than is now given when it is booked at branches abroad. We have outlined for consideration an arrangement that could help to achieve this result. It involves permitting the Canadian banks to set up international banking accounts in Canada in which they could book international business with non-residents and

have it treated in respect of foreign tax credits and the distinction between business and non-business foreign income as though it were booked in a foreign branch. How much influence this arrangement would have on place-of-booking decisions would depend to a considerable extent on how it was fitted into the system of federal-provincial tax sharing, and how much support the provinces thought that it warranted.

The benefit to Canada of an initiative of this kind would be that some, though by no means all, of the business now booked abroad by the Canadian banks would be booked in Canada. There would remain both banking and other tax reasons for a good deal of international business to continue to be booked abroad. While the amount of business that would move to Canada over time might be large in money terms, the increase in employment in Canada would not be large because the administration of even large Euro-currency portfolios takes relatively little on-site work. Neither the costs nor the benefits of an initiative of this kind would be great.

We have noted that proposals have on occasion been made by others for very strong action to attract activity in international banking to Canada. These have involved the total (or substantial) exemption of such activity from both federal and provincial taxes.

Proponents of major tax concessions foresee substantial economic benefits to Canada from them, in part from the booking and management in Canada of a much larger part of the international business now done by the Canadian-owned banks but mainly from the attraction to Canada of an appreciable part of the Euro-market activity of foreign banks.

We recognize that Canada has some natural advantages as a supplier of financial services to the world, and we also recognize that it is only by attracting a lot of Euro-market activity of foreign banks – by becoming a real and important international banking centre – that there could be more than a modest increase in employment in Canada in the international banking field. We believe, however, that Canadian efforts to develop into an international banking centre would meet intense competition from the existing centres and from other places with a potential as great as ours, and that it would be unwise to force the issue by vigorous tax competition. If the view is taken that rich priority should be given to increasing Canada's role in international financial affairs, it is our opinion that the way to pursue that goal is to take care that the tax arrangements in Canada are no less favorable than they are in the major international banking centres and that foreign banks in Canada are given as much flexibility for their international operations as they are given in those centres.

Appendix A

International Banking Facilities in the United States

The introduction of International Banking Facilities (IBFs) in the United States in 1981 is an interesting example of an initiative taken to change the geographical distribution of international banking activity.

Before the introduction of IBFs it was difficult for banks to compete effectively in the Euro-currency market from offices in the United States. The reasons included both regulatory and tax elements.

From the point of view of banking regulation the situation of the United States was unlike that of other countries in that the currency being used abroad was its domestic currency. U.S. banking regulations imposed reserve requirements (and had earlier imposed interest-rate ceilings) on the liabilities of banks in the United States to non-residents as well as to residents. Since banks operating in other countries were not subject to similar costs and constraints in doing business in U.S. dollars, banks operating in the United States were at a competitive disadvantage. The U.S. banks thus did their Euro-currency business mainly from offices outside the United States.

The tax element was state and local taxes. The federal profits tax was not seen by the banks as an obstacle to onshore banking because the method of calculating the tax, that of consolidating the profits of domestic and foreign branches, meant that the tax was not avoided by going offshore. Moreover, the federal rate of profits tax was not out of line with those in the home countries of the banks with whom the U.S. banks were competing. State and local taxes, however, tended to be high, particularly in New York State and New York City, and these could be avoided by doing international business abroad.

The fact that relatively little international business was booked in New York did not mean that that city was not a very important international banking centre. It is the world's largest financial centre, and much of the international business of both U.S. and foreign banks was arranged there. Much of the business of U.S. banks abroad was directed from there. But the final stage of the international banking transactions, the recording and on-site administration of them, was usually done elsewhere.

The constraint of the regulatory arrangements on the international operations of U.S. banks had long been recognized, but there had been concern that any significant easing of them would erode the effectiveness of monetary control. This concern was reinforced on the occasions in the 1960s and 1970s when the U.S.

authorities felt it necessary to take special measures to strengthen the international payments position of the country. While they lasted, these measures reduced the availability of capital from the United States and thereby stimulated the growth of the Euro-dollar market as an alternative source of U.S. dollar credit. U.S. banks participated actively in the Euro-dollar market but on an offshore basis, attracting the funds that they loaned from outside the United States.

In the late 1970s there was growing interest in the United States in searching for an acceptable way that would allow U.S. banks to participate in the Euro-dollar market from within the country. New York State played a leading role, and offered to exempt international banking transactions from state and local taxes if the other steps necessary to accommodate them onshore were taken. After much discussion the IBFs were agreed upon and introduced. The argument for them was that they would, without eroding monetary control, increase employment and improve banking surveillance and banking efficiency at very little cost in that the reserve and tax concessions involved were already available to the banks through operating offshore. On a more global level it was argued that a U.S. initiative of this kind would be a constructive step towards more intergovernmental cooperation in the management of the international financial system.

The IBFs are systems of separate accounts kept by deposit-accepting institutions for business which is eligible, that being business with non-residents of the United States that is wholly external to the United States. The deposits in IBFs are free from reserve requirements, from interest-rate limitations, and from deposit insurance coverage and assessments. IBFs are available to any U.S. bank and to any foreign bank operating in the United States. IBFs have been given no concessions from U.S. federal income tax, but they have been given major concessions from state and local income taxes in a number of states.

Although the regulations governing the IBFs permit them to be used for many kinds of international business, there are still some constraints imposed for reasons of monetary control. IBFs cannot accept overnight deposits from non-financial sources, they cannot issue instruments in negotiable or bearer form, and they cannot do individual transactions with non-bank customers of less than $100,000. Nor can they do business with residents of the United States (except other IBFs), or with foreign affiliates of U.S. corporations to finance U.S. activities.

As of April 24, 1985, 159 institutions had IBF assets or liabilities of at least $300 million, and 51 of these were U.S. institutions and 108 were U.S. agencies or branches of foreign banks. They reported liabilities other than to their own U.S. offices of $231 billion, $89 billion for U.S. institutions and $142 billion for foreign institutions. Of the 159 institutions, 98 were in the State of New York, with liabilities of $179 billion, and 75 of these were the U.S. agencies or branches of foreign banks, with liabilities of $116 billion. Less current statistics indicate that nearly all the other IBFs were in the states of California, Florida, Illinois and Texas.

The extent of the use of IBFs by foreign banks has been surprising. It appears to reflect in considerable part their use for Western Hemisphere business by Japanese banks, and to a lesser extent Italian banks, these banks having made little use of booking offices in the Caribbean. Several Canadian banks have established IBFs but their use of them does not seem to have been great.

It is still too early to judge what the impact of IBFs on the distribution of international banking activity will eventually be. Some large U.S. banks have moved substantial amounts of business to the United States from their Caribbean offices but others have tended to put only new business into IBFs. The use of IBFs in the State of New York has been constrained by uncertainty about how the new tax regulations of that state will be interpreted. There seems to be a considerable range of opinion among U.S. bankers about the longer-term effects of the limitations on IBFs compared with offshore operations, and there has been disappointment that Euro-dollar depositors have not shown the preference that some bankers expected for deposits booked in IBFs over deposits booked elsewhere.

It has become clear, however, that the IBFs are not going to generate the large increase in employment in New York or elsewhere in the United States that some earlier advocated. Suggestions that they would create, directly or indirectly, 5,000 to 6,000 new jobs have turned out to be substantial overestimates. The experience has been that moving even large amounts of Euro-dollar business from the books of one bank office to another involves very little movement of staff. That is particularly the case when business is moved to the head office, where large and specialized staffs and facilities are available to absorb the extra work.

Appendix B

Some Provincial Tax Rates Relevant for Banks[1]
(as at end 1984)

	Corporation income	Corporation capital
	(per cent)	
British Columbia	16	0.8/2.0[2]
Alberta	11	nil
Saskatchewan	16	0.8
Manitoba	16	1.9
Ontario	15	0.8
Quebec	05.5	0.9
New Brunswick	15	nil
Nova Scotia	15	nil
Prince Edward Island	10	nil
Newfoundland	16	1.5

[1] Other provincial taxes that affect the operating costs of banks are also relevant. In Quebec, for example, a levy on corporations of 3 per cent of payroll for health insurance, and relatively high rates of personal income tax, are relevant. The April 1985 Quebec budget proposes a number of tax reductions in order to attract international financial operations to Quebec.

[2] 0.8 per cent where the amount taxable is $500 million or less, and 2 per cent where it is in excess of $500 million.

Le Canada, un centre bancaire international

Rapport présenté au ministère des Finances
par L. Rasminsky et R.W. Lawson

Mars 1986

Canada

Le Canada, un centre bancaire international

Rapport présenté au ministère des Finances
par L. Rasminsky et R.W. Lawson

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

N° de cat. F 2-73/1986

ISBN 0-662-54364-5

Le présent rapport est soumis suite à une demande du ministère des Finances préconisant qu'une étude soit effectuée sur les avantages et les inconvénients d'initiatives visant à favoriser l'essor du Canada comme centre bancaire international.

Le rapport:

A. Nature des opérations bancaires internationales et des centres bancaires internationaux 1

B. Déterminants de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales 5

C. Incidence du régime fiscal sur la localisation des activités bancaires internationales des banques canadiennes 9

D. Opérations bancaires internationales au Canada des banques étrangères 14

E. Observations sur certains moyens d'attirer au Canada une plus grande partie des activités occasionnées par les opérations bancaires internationales 15

F. Résumé et conclusions 20

Annexe A: Mécanismes bancaires internationaux aux États-Unis 23

Annexe B: Taux d'imposition provinciaux pertinents pour les banques 26

A. Nature des opérations bancaires internationales et des centres bancaires internationaux

Dans le monde entier, les banques offrent de nombreux services qui débordent du cadre des frontières nationales et, dans certaines circonstances, tous ces services peuvent être considérés comme des opérations bancaires internationales. Mais dans le contexte des «centres bancaires internationaux», la définition de ces opérations est beaucoup plus étroite, excluant nombre des services transfrontaliers offerts par les banques. Par exemple, elle exclut presque tous les services qui sont directement liés aux sorties et rentrées de fonds des particuliers, ainsi que les opérations de change découlant des échanges commerciaux du pays où la banque mène ses opérations. Ces services représentent la plus grande partie des activités des services internationaux des banques, mais ils ne constituent pas des opérations bancaires internationales au sens étroit du terme.

Les opérations bancaires internationales auxquelles se livrent les centres bancaires internationaux consistent principalement à canaliser les flux de capitaux entre les pays. Il s'agit du rôle d'intermédiation des banques sur le marché mondial des capitaux.

Les opérations des banques internationales dans le cadre de la canalisation des flux internationaux de capitaux ont considérablement évolué ces dernières années. À l'origine, ces réseaux étaient surtout bilatéraux, des capitaux circulant entre les banques d'un centre financier international – tout d'abord à Londres, puis de plus en plus à New York – et les banques d'autres pays. Le système mondial ressemblait plutôt à une roue de bicyclette dont les rayons représentaient les canaux partant du centre financier de la principale devise internationale. La majorité des opérations se déroulaient ainsi, que les capitaux proviennent du pays pivot ou d'ailleurs ou qu'ils circulent par l'intermédiaire des banques ou des marchés obligataires et boursiers.

Au milieu des années 50, ce système a commencé à évoluer, d'abord lentement, puis rapidement. Bien que le dollar américain soit devenu la principale devise internationale, dans le monde entier, les banques ont *constaté* que les circonstances leur permettaient de se livrer de façon compétitive à des activités internationales en dollars américains à partir de bureaux situés à l'extérieur des États-Unis. Dans les années 70, alors que les mouvements internationaux de capitaux étaient massifs et surtout libellés en dollars américains, une grande partie de ces capitaux ne transitaient pas par les États-Unis. Ils empruntaient des canaux connus comme le marché des eurodollars.

Le marché des eurodollars a fourni aux banques du monde un nouveau moyen de canaliser les flux de capitaux entre les pays. Ces canaux sont extranationaux et ne

sont pas assujettis directement à une réglementation nationale. Les banques du monde se livrent concurrence par l'intermédiaire de ces canaux pour obtenir les fonds déposés dans toutes les régions du monde, y compris dans les pays qui sont eux-mêmes des emprunteurs nets au niveau international, et les utiliser pour consentir des prêts et acquérir d'autres actifs dans toutes les régions du monde, de même que dans les pays qui sont prêteurs nets.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'essor du marché des eurodollars. Il semble que, souhaitant détenir leurs dollars É.-U. dans des banques situées à l'extérieur des États-Unis en périodes de tensions et échappant donc au contrôle des Américains, les Soviétiques aient très tôt joué un certain rôle. La faiblesse d'après-guerre de la livre sterling a été un autre facteur. Sa faiblesse limitait en effet son utilisation par le marché financier international extrêmement complexe qu'était celui de Londres, de sorte que le marché de Londres, a opté pour le dollar américain. La réglementation bancaire aux États-Unis (dont le coût des exigences de réserve et les restrictions imposées par les taux d'intérêt plafonds) a également joué un rôle car elle rendait difficile pour les banques de livrer une concurrence efficace sur le marché des eurodollars si elles opéraient à partir du territoire américain. Dans les années 70, le marché a enregistré une forte croissance sous l'effet des énormes déséquilibres des paiements internationaux engendrés par les hausses du prix du pétrole brut; le marché des eurodollars a joué un rôle important dans le recyclage des excédents considérables de dollars des pays producteurs de pétrole, les mettant à la disposition de nombreux pays importateurs de pétrole par l'intermédiaire d'opération de prêts.

Toutes les grandes banques mondiales interviennent sur le marché des eurodollars, les banques américaines opérant (jusqu'à récemment) surtout à partir de leurs bureaux situés à l'extérieur des États-Unis. Bien que les opérations se déroulent toujours en très grande partie (80 pour cent) en dollars américains, d'autres devises, surtout le mark allemand et le franc suisse, sont suffisamment utilisées pour que l'on désigne généralement maintenant ce marché sous le nom de marché des eurodevises. Ce dernier est maintenant étendu à d'autres régions que l'Europe. Une caractéristique particulière de ce marché est que la plupart des opérations sont effectuées par des banques opérant en dehors du pays dont la devise est utilisée.

Dans le présent rapport, les activités bancaires internationales désigneront donc les opérations en eurodevises. Bien que celles-ci soient en principe assez distinctes des autres services internationaux que fournissent les banques à leurs clients, elles ne sont habituellement pas distinctes physiquement. Le fait que les grandes banques du monde effectuent leurs opérations en eurodevises à partir de mécanismes dont elles disposent déjà dans le monde entier signifie qu'il est presque impossible de distinguer en pratique les mécanismes nécessaires aux opérations bancaires en eurodevises de ceux qui sont requis pour d'autres fins.

Le marché des eurodevises est en fait très répandu maintenant. Sa taille est habituellement fonction du total des actifs ou passifs en devises comptabilisé dans les bureaux bancaires du plus grand nombre de pays possibles. Les estimations disponibles diffèrent, mais elles indiquent que la taille du marché approche

maintenant des $2,500 milliards américains (comparativement à quelque $400 milliards il y a 10 ans et à environ $110 milliards en 1970). Plus de la moitié de ce total courant découle d'opérations interbancaires, les banques ayant pour pratique de déposer de nouveau dans d'autres banques une proportion considérable des dépôts en eurodevises qu'elles reçoivent. Si l'on calcule la valeur nette des dépôts interbancaires, la taille du marché frise $1,000 milliards américains, soit bien au delà de cinq fois la taille des opérations en dollars canadiens du système bancaire du Canada.

Étant donné l'endettement extérieur sérieux de plusieurs pays, il est peu probable que le marché des eurodevises croisse aussi rapidement que dans les années 70 dans un avenir prévisible, mais il semble très probable qu'il demeurera important.

Bien que les banques de nombreux pays interviennent activement sur le marché des eurodevises, les données récemment publiées par la Banque des règlements internationaux montrent que des banques de huit pays représentaient quelques 85 pour cent du marché à la fin de 1984. À elles seules, les banques américaines et japonaises y comptaient pour environ 50 pour cent, tandis que les banques de France, du Royaume-Uni, de Suisse, d'Allemagne, du Canada et d'Italie représentaient ensemble 35 pour cent du marché. Les banques canadiennes n'occupent que 4 à 5 pour cent du marché global.

Les opérations lancées sur le marché des eurodevises peuvent être négociées dans tous les pays du monde où les parties concernées conviennent de se rencontrer. En pratique c'est surtout dans les plus grands centres financiers du monde, notamment Londres et New York, mais fréquemment ailleurs. Hong-Kong et Singapour sont d'importants centres des opérations asiatiques. Lorsque l'opération est conclue, les banques participantes disposent généralement d'assez de latitude pour décider sous quel compte l'inscrire dans les livres de l'une de leurs succursales ou filiales. Des considérations d'ordre bancaire indiqueront normalement l'endroit (lieu d'affaire ou de résidence) où il convient de comptabiliser l'opération, mais les décisions de ce genre sont souvent influencées par des considérations non bancaires, notamment par la réglementation et la fiscalité. Par conséquent, bien que beaucoup d'opérations bancaires internationales soient négociées (et souvent aussi comptabilisées) dans un petit nombre d'endroits, il existe beaucoup plus d'endroits où sont comptabilisées un grand nombre d'opérations, mais où peu d'entre elles sont négociées. Il existe peu de centres bancaires internationaux, mais de nombreux centres de comptabilisation internationaux.

La localisation de ces centres – bancaires ou de comptabilisation – n'a pratiquement rien à voir avec la source ou l'utilisation des capitaux où ils circulent. Les centres sont des lieux de négociation, d'enregistrement et d'administration subséquente des opérations d'un marché véritablement international, et les pays où ils sont implantés n'ont pas, en vertu de cette localisation, davantage accès aux fonds qui circulent sur les marchés des eurodevises que si ces centres étaient situés ailleurs. Pour les pays où sont implantés ces centres, les avantages se limitent à l'emploi et au revenu de ceux qui font fonctionner les centres.

Comme les opérations en eurodevises sont essentiellement des opérations de gros, où les transactions individuelles sont très importantes, une grande partie de ces opérations (en termes monétaires) peut être effectuée par très peu de personnes. Elles ne mobilisent qu'une fraction des emplois qu'engendrerait un volume comparable d'activité bancaire de détail. La grande majorité des personnes plus qualifiées sont employées aux sièges sociaux des banques participantes et dans quelques centres bancaires. L'emploi engendré par les opérations bancaires internationales dans les centres de comptabilisation est faible par rapport à l'ampleur des portefeuilles gérés, et il porte essentiellement sur des tâches de nature routinière.

B. Déterminants de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales

Dans cette section, nous commentons les principales forces qui contribuent à la répartition géographique actuelle de l'activité (travail) engendrée par les opérations bancaires internationales, que nous classerons sous quatre groupes – efficience des opérations, préférences des clients, réglementation et fiscalité.

Les forces qui s'exercent sont les mêmes pour toutes les banques qui participent aux opérations bancaires en eurodevises, mais leur importance relative varie d'un pays à l'autre, les dispositions réglementaires et fiscales n'étant pas les mêmes. Nous nous sommes concentrés sur la façon dont ces forces influent sur les décisions des banques canadiennes plutôt que celles des banques des autres pays, mais nous avons enquêté sur l'évolution des mécanismes bancaires internationaux (MBI), établis aux États-Unis en 1981, qui font l'objet de l'annexe A du présent rapport.

Efficience des opérations

Les marchés des eurodevises sont très compétitifs et pour s'y tailler une place, les banques doivent être dynamiques et efficientes. Il importe de chercher à conclure des affaires, puis à bien servir le client. L'objectif des banques participantes est d'offrir un bon service à un coût minimum.

Pour livrer une concurrence efficace, la banque doit être bien représentée dans les principaux endroits où sont effectuées les opérations internationales. Ce n'est qu'en étant bien représentée sur les marchés actifs qu'elle peut se tenir bien informée de l'évolution de la situation et prendre des décisions éclairées sur le type, le lieu et la façon de rechercher les transactions à conclure. Les opérations bancaires internationales se déroulent 24 heures sur 24 et une grande banque ne peut opérer de façon efficiente à partir d'un seul fuseau horaire; elle doit à tout le moins posséder des bureaux adéquats en Europe, dans l'hémisphère occidentale et en Asie. Pour servir ses clients, elle peut devoir ouvrir des bureaux dans d'autres zones. Une participation efficace au système bancaire international exige une présence dans toutes les régions du monde.

Bien que la répartition géographique existante de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales dépende essentiellement de l'endroit où les banques participantes estiment qu'elles peuvent mener le plus efficacement leurs affaires, cette répartition diffère considérablement de celle qui prévaudrait si les banques ne subissaient d'autres influences qui agissent sur leurs décisions. Le présent rapport se concentre sur l'effet de ces autres influences sur la répartition géographique de l'activité.

C'est surtout la répartition des opérations entre les banques et leurs clients hors-banque qui est influencée par ces autres facteurs. Nous avons déjà mentionné que l'activité interbancaire des institutions d'eurodevises est importante, mais sa nature est telle qu'il nous semble que sa répartition dépend presque uniquement de considérations bancaires. Ces opérations sont surtout effectuées pour des raisons de liquidité et à des marges tellement faibles qu'elles ne représentent pas une source importante de bénéfices pour les banques, de sorte qu'elles dépendent peu de considérations fiscales.

Préférences des clients

Les préférences des clients qui sont les plus susceptibles de déterminer le lieu de comptabilisation des opérations concernent le secret bancaire et les risques-pays. Parfois, l'intérêt des clients pour le secret bancaire tient au fait qu'ils essaient de dissimuler des fonds découlant d'activités illégales. La plupart des banques n'aiment pas être impliquées dans des activités du genre et elles essaient d'en savoir suffisamment sur le client pour éviter de se prêter à de telles opérations.

Il existe toutefois d'autres raisons pour lesquelles les clients peuvent vouloir entourer leurs opérations bancaires de la plus grande discrétion possible. Ceux qui attachent une importance particulière à la protection de leur vie privée voudront que leurs opérations soient comptabilisées dans des pays qui, selon eux, accordent la plus haute priorité à ce facteur. Les banques peuvent donc traiter avec ces clients en ne tenant compte que du lieu où ceux-ci veulent que leurs opérations soient comptabilisées.

Comme la protection de la vie privée, le risque-pays concerne principalement le lieu de comptabilisation du passif ou du dépôt par la banque. Les créances d'un déposant sur une banque sont assujetties aux procédures juridiques et légales du pays où est comptabilisé le dépôt, et elles sont également exposées à une éventuelle intervention du gouvernement de ce pays d'une façon qui risque d'atténuer l'intérêt du dépôt, comme c'est le cas, par exemple, lors de l'imposition d'un contrôle des changes. Si un déposant s'inquiète de la position d'un pays sur l'un ou l'autre plan, il ne voudra pas que son dépôt soit comptabilisé à cet endroit. La réputation du Canada à cet égard présente un attrait particulier pour les opérations de dépôts en eurodevises dans ce pays.

Réglementation

La réglementation publique relative aux opérations bancaires, y compris les exigences de réserve des autorités monétaires, ont eu un important effet sur la localisation de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales.

La réglementation des États-Unis assujettissant le passif-dépôts des banques à l'égard des non-résidents (ainsi que des résidents) à des exigences de réserve et à des plafonds de taux d'intérêt a été un important facteur qui a contribué à l'essor du marché des eurodollars. Jusqu'à ce que les autorités américaines mettent sur pied, en 1981, des mécanismes bancaires internationaux, il était très difficile aux

banques américaines d'être concurrentielles sur le marché des eurodollars lorsqu'elles opéraient depuis le territoire américain. Les banques étrangères ne pouvaient, pour les mêmes raisons, être concurrentielles si elles effectuaient de telles opérations à partir de leurs bureaux aux États-Unis.

Par opposition, la réglementation n'a pas exercé d'influence majeure sur l'emplacement de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales des banques canadiennes. Dans leurs opérations en devises étrangères, les banques canadiennes sont largement libres des restrictions réglementaires précises, la seule exception d'importance étant qu'elles doivent maintenir des réserves obligatoires de 3 pour cent à l'égard de dépôts en devises des résidents, lesquels sont comptabilisés au Canada. Cette exigence fut imposée en 1980 pour que ces dépôts soient traités de façon comparable aux dépôts en dollars canadiens.

Le fait que les pouvoirs des banques sur les marchés financiers sont plus grands dans certains autres pays qu'au Canada constitue un autre facteur réglementaire qui a eu une certaine influence sur l'accroissement du volume de l'activité des banques canadiennes à l'étranger. Ainsi, en vertu des dispositions de la *Loi sur les banques*, les banques canadiennes ne pourraient pas effectuer au Canada les mêmes opérations boursières auxquelles elles se livrent à Londres, par exemple.

L'exigence de réserve au Canada à l'égard des dépôts en dollars canadiens défavorise les banques canadiennes par rapport aux banques étrangères si elles comptabilisent au Canada des opérations internationales libellées en dollars canadiens ou émettent des certificats-dépôts entièrement transférables libellés en dollars canadien parce que ces transactions exigent le maintien de réserves au Canada.

Fiscalité

Si la réglementation explique en bonne partie l'essor du marché des eurodevises, la fiscalité explique pour sa part une bonne partie de la façon curieuse dont est répartie la comptabilisation des opérations engendrées par ce marché. Une grande partie des opérations est comptabilisée dans des endroits qui ne sont pas, à d'autres égards, d'importants centres financiers, mais qui font office de centres de comptabilisation essentiellement en raison du fait que l'enregistrement de l'opération à cette endroit présente un avantage fiscal.

Il est normal que les banques qui effectuent des opérations en eurodevises analysent l'incidence fiscale que présentent diverses façons de procéder. Pour demeurer concurrentielles, elles doivent tenir compte de considérations fiscales pour décider des opérations à effectuer et de la façon de les effectuer.

Les avantages fiscaux que présente la comptabilisation sélective des opérations bancaires internationales sont variés et ils dépendent des interrelations entre les dispositions fiscales du pays d'origine de la banque et celle du pays où sont comptabilisées les opérations. L'enjeu peut en être un taux moindre (ou nul) d'imposition des bénéfices, du chiffre d'affaires, d'une taxe sur le capital ou autre,

un assujettissement moindre à la retenue à la source, de plus faibles frais de délivrance des permis ou d'autres droits, ou un régime plus avantageux de crédits pour impôt étranger.

Les considérations fiscales qui ont amené les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations internationales à l'étranger font l'objet de la prochaine partie.

C. Incidence du régime fiscal sur la localisation des activités bancaires internationales des banques canadiennes

Le tableau qui suit fournit un aperçu des endroits où les opérations en monnaies étrangères des banques canadiennes sont comptabilisées dans leurs livres ou dans ceux de leurs filiales. Il indique notamment:

1. Environ 45 pour cent du total des opérations interbancaires (actif plus passif) sont comptabilisés au Canada, tandis que 10 pour cent le sont dans des centres qualifiés dans le tableau de centres extracôtiers, et le reste ailleurs, vraisemblablement à Londres et à New York surtout. (La liste des pays considérés comme des centres extracôtiers figure dans une remarque au bas du tableau; il s'agit essentiellement des pays des Caraïbes, de Hong Kong et de Singapour.)

2. Un peu moins de 10 pour cent des créances sur des non-résidents autres que des banques sont comptabilisés au Canada, alors que 35 pour cent le sont dans les centres extracôtiers, et le reste ailleurs, à Londres et à New York principalement.

3. Près de la moitié du passif à l'égard de non-résidents autres que des banques est comptabilisée au Canada, tandis qu'environ 15 pour cent le sont dans les centres extracôtiers, et le reste ailleurs.

4. Des opérations avec des résidents autres que des banques, presque toutes les créances et environ 40 pour cent des dépôts sont comptabilisés au Canada. Le reste des dépôts est surtout comptabilisé à New York et à Londres.

Tous les déterminants mentionnés a la partie précédente jouent un rôle dans cette répartition. La quasi-totalité de la répartition des opérations interbancaires et une bonne partie de celle des opérations ne mettant pas en cause des banques s'expliquent par des considérations bancaires ordinaires, tandis que les préférences des clients et les exigences de réserve en expliquent une certaine partie. Mais une grande partie des opérations comptabilisées à l'étranger, et en particulier les créances sur des établissements non bancaires (prêts et titres) comptabilisées dans les centres extracôtiers, n'est pas étrangère à la fiscalité.

Les caractéristiques du régime fiscal canadien qui s'appliquent sont assez différentes si les opérations internationales en question sont comptabilisées à l'étranger dans une succursale de la banque ou dans une filiale. Nous étudierons tout d'abord le cas d'une succursale, puis celui d'une filiale.

Lieu de comptabilisation des opérations en monnaies étrangères des banques canadiennes au mois de juin 1984

Lieu de comptabilisation	Actifs			Passifs-dépôts		
	Dépôts dans des banques[1]	Prêts et Titres	Total	À des banques[1]	À d'autres	Total
	(en milliards de dollars É.-U.)					
Non résidents						
Canada	17.0	6.0	23.0	24.2	22.7	47.0
Centres extracôtiers[2]	2.7	22.8	25.5	7.6	6.9	14.5
Ailleurs: dont	14.4	36.6	51.0	28.6	17.1	45.8
États-Unis	n/d		20.4	n/d		15.1
Royaume-Uni			20.8			23.5
Autres			9.8			7.2
Total	34.1	65.5	99.6	60.4	46.8	107.2
Résidents						
Canada	3.0	22.4	25.4	3.1	5.8	8.8
Centres extracôtiers[2]	.1	.1	.3	.5	.7	1.2
Ailleurs: dont	.7	.8	1.5	1.0	8.7	9.7
États-Unis	n/d		.7	n/d		5.9
Royaume-Uni			.6			3.7
Autres			.2			.1
Total	3.8	23.3	27.1	4.6	15.2	19.8
Total						
Canada	20.0	28.3	48.4	27.3	28.5	55.8
Centres extracôtiers[2]	2.8	23.0	25.8	8.1	7.6	15.7
Ailleurs: dont	15.1	37.4	52.5	29.7	25.8	55.5
États-Unis	n/d		21.1	n/d		21.0
Royaume-Uni			21.4			27.2
Autres			10.0			7.3
Total	37.9	88.8	126.7	65.0	61.9	127.0

[1] Institutions monétaires officielles incluses.

[2] Bahamas, Bahrain, Barbades, Bermudes, Îles Cayman, Hong Kong, Liban, Libéria, Antilles néerlandaises, Vanuatu (Nouvelles-Hébrides), Panama, Singapour, îles Vierges et Antilles britanniques.

Source: Banque du Canada.

Lorsque l'opération est comptabilisée dans une succursale, le taux canadien d'imposition des bénéfices des sociétés n'incite pas beaucoup à comptabiliser les opérations à l'étranger. La raison en est que les comptes de toutes les succursales d'une banque, qu'elles soient étrangères ou nationales, sont consolidés aux fins de l'impôt. Le gouvernement du Canada impose à 46 pour cent la partie des bénéfices d'une banque qui sont réputés avoir été gagnés à l'étranger, et le même taux moins un abattement de 10 points représentant l'impôt provincial (c.-à-d. un taux de 36 pour cent) s'applique aux bénéfices gagnés au Canada. Dans presque tous les cas, les impôts provinciaux sur les bénéfices sont supérieurs à l'abattement, et plusieurs provinces appliquent également des taxes sur le capital et d'autres impôts pertinents. (On trouvera à l'annexe B du présent rapport des renseignements sur les impôts appliqués par les provinces.) Dans la mesure où, dans une province, le fardeau de la fiscalité est supérieur à l'allégement fourni par l'abattement d'impôt fédéral, les banques sont encouragées à comptabiliser leurs opérations à l'étranger plutôt que dans cette province.

En ce qui concerne les opérations comptabilisées dans les succursales bancaires, les banques sont fortement encouragées à recourir à leurs succursales étrangères plutôt qu'aux succursales nationales parce qu'il existe deux différences au niveau du calcul de l'impôt fédéral à payer sur les bénéfices. Ces différences concernent les crédits pour impôt étranger découlant de la retenue à la source et la distinction faite entre le revenu étranger «provenant d'une entreprise» et «ne provenant pas d'une entreprise».

Il est assez courant que les gouvernements perçoivent une retenue à la source sur le revenu versé à l'étranger, y compris les intérêts versés aux banques par des entités du secteur privé. Le taux de retenue à la source sur les revenus entre deux pays est souvent établi dans des conventions fiscales, mais de nombreux pays, notamment certains empruntant beaucoup sur les marchés des eurodevises, n'ont pas ratifié de conventions fiscales et arrêtent unilatéralement leur méthode de calcul de la retenue à la source. Dans les conventions conclues par le Canada, la retenue à la source est de 15 pour cent sur les intérêts versés à l'étranger par des emprunteurs privés. Des taux semblables ou plus élevés sont souvent appliqués aux intérêts payés à des banques canadiennes par des emprunteurs du secteur privé de pays avec lesquels le Canada n'a pas de convention fiscale.

Une banque qui consentirait un prêt en eurodevises ne peut se permettre d'acquitter un impôt aussi important. Les bénéfices que rapportent les opérations bancaires proviennent de l'écart entre le taux versé par la banque sur les dépôts qu'elle recueille et celui qu'elle peut obtenir en prêtant ces fonds, et en raison de la concurrence qui prévaut sur les marchés des opérations bancaires internationales, cet écart demeure faible dans le cas des prêts consentis à des clients qui ont une bonne cote de crédit. Aux taux d'intérêt actuel, une retenue à la source de 15 pour cent dépasserait normalement les bénéfices avant impôt réalisés par une banque sur un prêt international, et aucune banque ne consentirait ce prêt si elle devait absorber une part importante de l'impôt.

En effet, supposons qu'une banque décide de prêter à un taux annuel de 12 pour cent une somme de $1 million qu'elle emprunterait à un taux de

10 1/2 pour cent et que l'intérêt gagné sur le prêt était assujetti à une retenue à la source de 15 pour cent. La retenue annuelle s'élèverait à 15 pour cent de $120,000, soit à $18,000, de sorte que la banque ne disposerait plus que de $102,000 pour acquitter ses propres frais d'intérêt, soit de $105,000. Si la banque devait absorber la retenue à la source, elle perdrait $3,000 par année sans compter les frais autres que d'intérêt de la transaction.

Un prêt normalement assujetti à la retenue à la source peut néanmoins s'avérer profitable pour la banque prêteuse dans diverses circonstances. Il est possible que la banque dispose d'un bureau de prêt dans le pays de l'emprunteur, auquel cas elle peut consentir le prêt à partir de ce bureau et éviter d'avoir à payer l'impôt. Il est également possible que la banque comptabilise le prêt dans un pays autre que le pays emprunteur parce qu'elle peut, en vertu d'une convention fiscale conclue entre le pays en question et le pays emprunteur, se soustraire à la retenue à la source. Dans certains cas, l'emprunteur peut accepter de payer un taux d'intérêt suffisamment élevé pour compenser le montant de la retenue, peut-être parce que son propre gouvernement lui accorde une ristourne de toute ou partie de la retenue perçue sur son prêt. Mais les banques prêteuses échappent habituellement à l'incidence de la retenue à la source en obtenant un crédit d'impôt donc elles se servent pour réduire les impôts sur les bénéfices qu'elles devraient autrement payer dans leur pays d'origine. Les autorités fiscales nationales concernées prévoient l'octroi de crédit pour impôt étranger payé dans le cadre des systèmes qu'ils ont mis en place pour minimiser la double imposition.

Le Canada a pour pratique d'accorder aux sociétés canadiennes qui opèrent à l'étranger des crédits individuels pour des impôts étrangers qu'elles ont acquittés, c'est-à-dire des crédits pour les impôts payés dans un pays donné qui sont déductibles des impôts autrement payables au Canada sur les bénéfices gagnés dans l'autre pays. En vertu de ces conventions, les sociétés canadiennes ne reçoivent un plein crédit que s'il existe une correspondance appropriée entre les bénéfices gagnés et les impôts payés dans chacun des pays. Toutefois, en ce qui concerne les succursales bancaires à l'étranger, la totalité du revenu d'une succursale et l'ensemble des impôts payés (autre que les impôts canadiens) par cette succursale sont attribués au pays où est installée la succursale. Ainsi, les bénéfices et les impôts étrangers payés peuvent y être regroupés, sans compter qu'il est beaucoup plus facile pour une banque d'obtenir un plein crédit déductible de l'impôt canadien sur les bénéfices pour la retenue à la source versée sur les prêts lorsque ceux-ci sont comptabilisés à l'étranger plutôt qu'au pays. La banque peut obtenir ce crédit si les bénéfices de toutes sources de la succursale située à l'étranger engendrent un impôt canadien à payer égal ou supérieur au total de ses crédits pour impôt étranger. L'un des moyens de s'assurer qu'une succursale particulière située à l'étranger engendre assez de bénéfices à cette fin consiste à comptabiliser suffisamment de prêts non assujettis à la retenue à la source, autrement dit des prêts à des gouvernements.

L'autre caractéristique du régime fiscal canadien qui encourage les banques à comptabiliser leurs opérations internationales dans une succursale située à l'étranger plutôt qu'au pays est la distinction faite entre les crédits d'impôt étranger à l'égard du revenu étranger «d'entreprise» et ceux applicables au revenu

«ne provenant pas d'une entreprise» , c'est-à-dire si les impôts pour lesquels un crédit est accordé s'applique au revenu d'une entreprise exploitée à l'étranger (revenu étranger d'entreprise) ou au pays (revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise). Les crédits pour impôt étranger inutilisés relatifs au revenu étranger d'entreprise peuvent être reportés sur les sept exercices suivants ou les trois exercices précédents, tandis que ceux qui concernent le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise sont perdus s'ils ne peuvent être utilisés dans l'année où ils ont été acquis. Dans le cadre de leurs opérations internationales, les banques canadiennes consentent de nombreux prêts à des emprunteurs résidents de pays où les banques ne possèdent pas d'établissement d'affaires, et si ces prêts sont comptabilisés au Canada, tout crédit pour impôt étranger auquel ils peuvent donner lieu (par exemple la retenue à la source) est généralement traité comme s'il s'appliquait à un revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise. Mais si ces prêts sont comptabilisés dans une succursale étrangère, tout crédit pour impôt étranger qui est acquis est généralement traité comme s'il s'appliquait à un revenu étranger d'entreprise. Les banques sont donc incitées à faire preuve de souplesse en matière fiscale en comptabilisant à l'étranger toute opération qui donnerait lieu à des crédits pour impôt étranger à l'égard d'un revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise s'il était comptabilisé au Canada.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les dispositions du régime fiscal qui encouragent les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations en eurodevises dans des succursales étrangères plutôt qu'au pays. En ce qui concerne l'enregistrement de ces opérations dans des filiales étrangères plutôt qu'au pays, les dispositions du régime fiscal fournissent des encouragements assez différents.

Le Canada a pour pratique de ne pas imposer les bénéfices des filiales étrangères de sociétés canadiennes tant et aussi longtemps que les bénéfices ne sont pas rapatriés au Canada. Lorsqu'ils le sont, ils sont normalement assujettis à l'impôt sur le revenu des sociétés sauf s'ils proviennent des pays avec lesquels le Canada a conclu des conventions fiscales. Dans ce dernier cas, ils ne sont pas imposés au Canada conformément à une disposition des conventions fiscales qui prévoit que seul le pays où ils ont été gagnés les impose.

Dans ces circonstances, les banques sont fortement incitées à enregistrer leurs opérations internationales dans des filiales situées dans des pays où le taux d'imposition des bénéfices est sensiblement inférieur à celui en vigueur au Canada. Bien que les bénéfices soient assujettis à l'impôt canadien lorsqu'ils sont transférés au Canada, les pays hôtes dont le taux d'imposition des bénéfices est nul ou faible présentent un attrait considérable pour les banques parce qu'elles peuvent raisonnablement s'attendre à pouvoir utiliser les fonds à l'étranger au lieu de les rapatrier au Canada, sans compter que de toute façon le paiement des impôts est différé. Les pays ayant conclu des conventions fiscales avec le Canada présentent un avantage supplémentaire du fait que les bénéfices après impôt local peuvent être rapatriés au Canada sans assujettissement à l'impôt canadien. Le Canada a surtout conclu des conventions fiscales avec les pays dont les taux d'imposition des sociétés sont généralement semblables à ceux en vigueur au Canada, mais dans quelques cas, par exemple Singapour et la Barbade, il est prévu que le taux de l'impôt local sur les bénéfices tiré des opérations internationales est faible.

D. Opérations bancaires internationales au Canada des banques étrangères

Dans le présent rapport, nous avons employé quasiment indifféremment les termes centre bancaire international et centre d'eurodevises pour désigner les endroits ou les banques du monde tendent à se regrouper pour effectuer toutes leurs opérations internationales. On peut s'attendre que les grandes banques nationales d'un pays où est situé un centre soient d'importants participants aux opérations qui y sont effectuées, mais l'une des grandes caractéristiques de ces centres est que la plus grande partie de leurs activités est le fait de banques étrangères.

Les opérations bancaires internationales effectuées au Canada par les banques étrangères le sont par leurs filiales au Canada, soit les banques de l'annexe B. Les banques de l'annexe B sont, bien entendu, des banques canadiennes devant la loi, mais elles sont détenues par des intérêts étrangers, et ce sont à ces banques d'appartenance étrangère que nous pensons lorsque nous parlons des banques étrangères dans le contexte des opérations bancaires internationales.

Les banques de l'annexe B effectuent des opérations bancaires internationales dont les montants sont importants pour elles dans certains cas, mais qui sont relativement faibles lorsque l'on considère le volume des opérations effectuées par les banques de l'annexe A. Les banques mères d'un certain nombre de banques de l'annexe B sont parmi les principaux participants aux opérations bancaires en eurodevises, mais elles recourent de façon très limitée à leurs bureaux canadiens pour effectuer de telles opérations.

La réglementation canadienne régissant les opérations des banques étrangères au Canada porte principalement sur la définition des modalités de participation de ces banques aux activités bancaires nationales au Canada. Bien qu'elle n'empêche pas les banques de l'annexe B de se livrer à des opérations bancaires internationales, elle ne les encourage pas à le faire du fait qu'elle n'autorise pas les banques mères étrangères à exploiter des succursales au Canada. Or, les succursales sont les mieux placées en ce qui concerne la concurrence pour les dépôts en eurodevises.

E. Observations sur certains moyens d'attirer au Canada une plus grande partie de l'activité occasionnée par les opérations bancaires internationales

En raison du rôle relativement important que jouent les banques de propriété canadienne dans les opérations bancaires internationales, un volume important de l'activité engendrée par ces opérations s'effectue maintenant au Canada. La plus grande partie de cette activité est le fait des services internationaux des banques et des succursales qui s'occupent des opérations internationales comptabilisées au Canada.

Parallèlement, une bonne partie de l'activité des banques de propriété canadienne engendrée par les opérations bancaires internationales s'effectue à l'extérieur du Canada et les banques étrangères se livrent à très peu d'opérations bancaires internationales au Canada.

Si les initiatives lancées pour attirer au Canada une plus grande partie du volume d'activité engendré par les opérations bancaires internationales ne visaient surtout qu'à comptabiliser au Canada une plus grande partie des opérations bancaires internationales en eurodevises effectuées par les banques de propriété canadienne, la retombée sur le plan de l'emploi ne serait pas importante. Même si le volume des opérations qui serait enregistré au Canada pourrait sembler énorme en termes monétaires, le nombre d'emplois additionnels qui en résulterait serait faible. La raison en est que le nombre d'emplois créés sur place pour administrer un portefeuille, même important, d'actif et de passif en eurodevises n'est pas grand. Les banques canadiennes auraient une efficience quelque peu meilleure si elles pouvaient comptabiliser au Canada une plus grande partie de leurs opérations internationales parce qu'elles seraient alors en mesure de mieux utiliser les installations dont elles disposent et que leurs communications et leur contrôle seraient facilités; en conséquence, les emplois additionnels qui seraient créés au Canada seraient probablement inférieurs à ceux qui disparaîtraient à l'étranger.

Les avantages limités que pourrait présenter la comptabilisation d'un plus grand nombre d'opérations bancaires internationales au Canada imposent nécessairement une limite aux coûts qu'il y aurait lieu d'engager pour les obtenir. Cela n'exclut toutefois pas toutes les initiatives et certaines, selon nous, valent la peine d'être étudiées d'une façon plus approfondie.

L'écart dont il a été question dans la partie précédente entre le traitement des succursales nationales et étrangères en matière de crédit d'impôt découlant de la retenue à la source, et la distinction entre le revenu étranger d'entreprises et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise, sont l'un des principaux facteurs qui ont encouragé les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations à l'étranger.

Si cette différence était éliminée en accordant aux succursales étrangères le même traitement fiscal que les succursales nationales sur ces plans, il serait alors plus difficile aux banques canadiennes de consentir des prêts internationaux assujettis à la retenue à la source. Nos banques perdraient de leur compétitivité dans ce type de prêt et en consentiraient moins.

Si, sur ces plans, la différence était éliminée en accordant aux succursales nationales le même traitement fiscal que les succursales étrangères, on assisterait à une augmentation des actifs internationaux comptabilisés au Canada.

Nous croyons savoir que l'administration fiscale est peu disposée à recourir à la deuxième solution pour éliminer la différence parce qu'elle souhaite conserver le même système de crédit pour impôts étrangers et maintenir une distinction entre le revenu étranger d'entreprise et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise dans le cas des institutions non financières.

S'il est jugé préférable de préserver ces principes à des fins d'application générale, il nous semble utile d'étudier la possibilité de mettre sur pied un certain mécanisme spécial qui répondrait à la situation des banques en accordant aux portefeuilles internationaux détenus au Canada le même traitement que ceux détenus à l'étranger. Nous croyons qu'il serait possible de concevoir et d'appliquer un mécanisme qui permettrait aux banques de constituer au Canada des comptes bancaires internationaux dans lesquels elles pourraient placer des actifs et passifs internationaux admissibles et qui bénéficieraient d'un traitement identique à celui des succursales étrangères en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices. Les opérations qui pourraient être détenues dans de tels comptes seraient celles effectuées en eurodevises avec des non-résidents.

L'un des problèmes qui se poserait consisterait à déterminer comment intégrer ce mécanisme aux dispositions de partage des domaines fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les comptes bancaires internationaux devraient-ils être considérés comme extracôtiers ou intérieurs dans ce contexte? La plupart des opérations qui seraient admissibles sont maintenant comptabilisées à l'étranger et les bénéfices qu'elles engendrent ne sont pas imposés par les provinces. Par ailleurs, une bonne partie des opérations maintenant comptabilisées au Canada pourrait être détenue dans de tels comptes et les bénéfices que rapportent ces opérations sont maintenant imposés par les provinces. Il y aurait donc des arguments qui militeraient en faveur et contre l'application de l'abattement de l'impôt fédéral de 10 points aux bénéfices engendrés par ces comptes.

Si les comptes bancaires internationaux étaient considérés comme extracôtiers dans le contexte du partage des domaines fiscaux, c.-à-d. qu'ils étaient imposés au taux de 46 pour cent par les autorités fédérales et non imposés par les provinces, les dispositions fiscales canadiennes n'établiraient pas de distinction entre les succursales étrangères et intérieures. Nous croyons que les banques préféreraient alors, pour des raisons d'exploitation, comptabiliser leurs opérations au Canada plutôt que dans des succursales étrangères et qu'en conséquence, davantage d'opérations internationales seraient comptabilisées au Canada.

Si les comptes internationaux étaient traités comme intérieurs aux fins du partage des domaines fiscaux, c.-à-d. qu'un abattement de 10 points d'impôt était accordé au titre des impôts provinciaux, alors ce serait essentiellement l'attitude des provinces qui déterminerait le lieu de comptabilisation des opérations. D'un côté, si les provinces hôtes ne leur accordaient pas certaines concessions fiscales, les banques seraient toujours incitées, pour des considérations fiscales, à maintenir à l'étranger leurs opérations comptabilisées dans des succursales étrangères parce que le fardeau des impôts provinciaux serait supérieur à l'allégement fourni par l'abattement de 10 points (voir l'annexe B). De l'autre côté, si en plus de l'abattement de 10 points, les provinces hôtes exemptaient ces comptes des impôts sur les bénéfices des taxes sur le capital, les banques seraient très encouragées à comptabiliser des opérations dans les nouveaux comptes bancaires internationaux au Canada plutôt que dans les succursales étrangères. Aussi, l'évaluation par les provinces concernées des avantages qu'elles pourraient retirer des comptes bancaires internationaux serait-elle décisive; il serait difficile d'obtenir quoi que ce soit de bien tangible sans le solide appui de certaines provinces. Dans son budget d'avril 1985, le gouvernement québécois a indiqué qu'il était très favorable à l'adoption de mesures visant à attirer des opérations financières internationales au Québec.

Il ne serait pas réaliste de s'attendre que les banques fassent plus que transférer de l'étranger au Canada la comptabilisation d'une partie de leurs créances sur des non-banques, si un système de comptes bancaires internationaux semblable à celui mentionné ci-dessus était mis en oeuvre, même s'il bénéficiait d'un solide appui des provinces. Les banques continueraient en effet de comptabiliser un grand nombre de ces créances à l'étranger pour des considérations tant bancaires que fiscales. Au nombre de ces considérations bancaires figurent l'accès à des renseignements économiques régionaux, l'accès aux clients et les fuseaux horaires. En ce qui concerne les considérations fiscales, c'est surtout l'avantage, dont il a été question précédemment, que présente la comptabilisation des opérations bancaires internationales et filiales installées dans les pays à faible imposition qui prévaut.

Il existe d'importantes différences juridiques entre une succursale étrangère et une filiale étrangère, mais dans le contexte des opérations bancaires internationales, c'est leur similitude que l'on a eu tendance à souligner. Comme elle fait partie intégrante de la banque, la succursale engage automatiquement toutes les ressources de la banque, et cet engagement est un élément essentiel pour gagner et conserver la confiance des clients. Même si sur le plan juridique la filiale étrangère est sensée se débrouiller toute seule, on suppose généralement qu'en cas de besoin, les filiales étrangères des banques canadiennes auraient autant accès aux ressources de la banque mère que les succursales, et cela les a aidées à opérer comme des succursales sur les marchés des eurodevises. Cette hypothèse a eu tendance à se préciser davantage ces dernières années car les risques de pertes dans les opérations bancaires internationales ont fait l'objet d'une attention accrue. Il n'est maintenant pas rare que les banques mères concluent, en échange de frais, des ententes formelles pour garantir ou assurer leurs propres filiales contre des pertes sur actifs.

Jusqu'à présent, nous avons considéré les mesures qui pourraient être prises pour encourager les banques d'appartenance canadienne à comptabiliser davantage de leurs actifs internationaux au Canada. Il reste à envisager la possibilité de prendre des mesures plus vigoureuses dont l'objectif serait de faire du Canada un centre bancaire international véritablement important en créant des conditions qui encourageraient les banques étrangères à effectuer une plus grande partie de leurs opérations bancaires internationales à partir du Canada. Ceux qui réclament de telles mesures semblent croire que si le Canada et les provinces exonéraient d'impôt (entièrement ou sensiblement) les bénéfices réalisés au Canada par les banques sur leurs opérations internationales, un volume élevé d'activités internationales en résulterait au Canada, ce qui créerait des emplois pour de nombreuses personnes qualifiées et aurait, avec le temps, d'importantes retombées économiques générales. (Dans certains cas, il est proposé que les concessions fiscales, et par conséquent, les retombées économiques, soient limitées à une ou deux villes. Il s'agit essentiellement d'une question politique sur laquelle nous ne nous prononçons pas.)

Ces propositions reconnaissent un fait vital, celui qu'il est en fait dans la nature d'un véritable centre bancaire international que les banques étrangères y aient une présence importante. C'est le cas à Londres, à New York, à Hong Kong et à Singapour. Nous avons déjà mentionné que la réglementation des activités des banques étrangères au Canada n'a jusqu'à présent pas été conçue pour encourager celles-ci à effectuer des opérations bancaires internationales au Canada.

On ne saurait remettre en question le fait que davantage d'opérations bancaires internationales seraient effectuées au Canada si les bénéfices qu'elles engendrent étaient exonérés de l'impôt. Il en est de même pour toute autre entreprise. Avant de décider d'exonérer de l'impôt les opérations bancaires internationales, il faudrait avoir la preuve que le ratio des avantages aux coûts dans ce domaine soit particulièrement favorable.

Il ne nous semble pas vraisemblable que le Canada puisse retirer des avantages importants d'une disposition fiscale concurrentielle qui attirerait des opérations bancaires internationales au pays et la portée de ces avantages est incertaine. Nous reconnaissons que le Canada dispose d'avantages importants pour offrir des services financiers au marché mondial – une stabilité politique, un bon système juridique, des marchés financiers libres et bien établis, des banques importantes et bien réputées – mais plusieurs autres pays possèdent des avantages semblables. La concurrence que devrait soutenir le Canada pour s'imposer comme centre bancaire international serait très vive. Le Canada serait très compétitif dans les fuseaux horaires de l'hémisphère occidental et nous devrions affronter la concurrence de New York et d'autres villes américaines dans nos fuseaux horaires. En Europe, Londres est un centre bien établi qui cherche vigoureusement à maintenir sa position. Quelles que soient les perspectives à long terme de Hong Kong, ce centre demeure actuellement un important centre financier. Si les autorités japonaises le permettent, il semble très probable que Tokyo devienne le principal centre bancaire international en Asie. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que, si le marché des eurodevises demeurera certainement important, il est fort peu probable qu'il affiche dans l'avenir prévisible des taux de croissance aussi exceptionnels que dans les années 70.

Aucun des autres pays qui possèdent les mêmes avantages que le Canada n'a essayé d'acquérir un avantage concurrentiel dans les opérations bancaires internationales en consentant d'importants allégements fiscaux. Nul ne sait comment réagiraient nos concurrents. Londres et New York ne se sont pas ainsi taillés la place qu'ils occupent actuellement et les taux d'imposition des bénéfices dans ces deux pays ainsi que dans d'autres centres comparables ne diffèrent pas considérablement des nôtres. Londres et New York ont bénéficié de la liberté croissante que leurs pays ont accordé aux banques étrangères pour qu'elles y mènent leurs opérations.

Il ne faudrait pas supposer que les avantages que le Canada pourrait retirer d'importantes concessions fiscales visant à attirer les opérations bancaires internationales n'engendreraient aucun coût du fait qu'elles ne s'appliqueraient qu'à des entreprises qui ne sont actuellement pas présentes au Canada. Toute définition raisonnable des activités bancaires internationales comprendrait une bonne partie des opérations qui sont actuellement effectuées au Canada et qui contribuent maintenant à l'assiette fiscale. Les recettes fiscales que le Canada risquerait de perdre ne seraient pas négligeables. De plus, l'écart important entre les taux d'imposition des bénéfices bancaires engendrés par les opérations internationales (quelle que soit leur définition) et ceux applicables à d'autres entreprises nécessiteraient une allocation prudente, difficile et coûteuse des frais et revenus des banques. La discrimination fiscale importante dont ferait alors l'objet les autres activités engendrerait aussi des coûts non mesurables mais réels sur le plan de la politique publique.

En conclusion, nous estimons que les avantages qui découleraient de concessions fiscales majeures visant à faire du Canada un centre bancaire international véritablement important ne seraient pas justifiés étant donné les coûts qu'il faudrait supporter. Nous craignons que ces concessions aient pour principal résultat de faire du Canada un centre important de comptabilisation des opérations bancaires internationales, mais qu'elles auraient peu de retombées économiques importantes.

F. Résumé et conclusions

Nous avons étudié les opérations bancaires internationales du point de vue de la répartition géographique des emplois qu'elles engendrent afin de déterminer s'il y aurait lieu de lancer des initiatives telles qu'il serait dans l'intérêt du Canada de modifier cette répartition.

Par opérations bancaires internationales, nous entendons la gestion des mouvements internationaux de capitaux qui transitent par les marchés mondiaux des eurodevises. Quoique ces canaux soient relativement récents, ils sont maintenant très importants et il semble probable qu'ils continuent de l'être. Les banques canadiennes sont d'importants participants dans ces opérations puisqu'elles représentent 4 à 5 pour cent de leur ensemble.

Le principal déterminant de la répartition géographique de l'activité engendrée par les opérations bancaires internationales est le besoin d'exploitation des banques participantes. Le marché est très compétitif et les banques doivent être bien représentées dans toutes les régions du monde où elles peuvent le mieux opérer et le mieux servir leurs clients. Une grande proportion des opérations sont conclues dans quelques centres bancaires importants, notamment Londres et New York où les banques participantes jugent efficient de disposer d'établissements à cette fin.

Les banques, pour être compétitives sur le marché des eurodevises, doivent minimiser les coûts que leur imposent la réglementation bancaire et les régimes fiscaux, ce qui les oblige fréquemment à enregistrer leurs opérations dans les livres de leurs succursales ou de leurs filiales dans des pays où elles n'auraient autrement pas décidé de faire affaires. Ainsi, une bonne partie des opérations internationales sont comptabilisées dans des pays à faible imposition qui autrement ne joueraient pas le rôle de centre financier. Ils portent souvent le nom de centre de comptabilisation.

Certaines particularités du régime fiscal canadien encouragent fortement les banques canadiennes à comptabiliser leurs opérations internationales à l'extérieur du Canada. Les opérations internationales comptabilisées dans des succursales étrangères plutôt qu'au pays bénéficient d'un traitement plus favorable à cause des crédits pour impôt étranger découlant de la retenue à la source et à cause de la distinction faite par le régime fiscal entre le revenu étranger d'entreprise et le revenu étranger ne provenant pas d'une entreprise. Les opérations internationales confiées à des filiales étrangères reçoivent un traitement plus favorable qu'au pays, du fait que les bénéfices ne sont pas imposés tant qu'ils ne sont pas rapatriés au Canada et s'ils proviennent d'un pays avec lequel le Canada a conclu une convention fiscale, ils ne sont pas imposés non plus.

Nous croyons qu'il serait raisonnable et avantageux pour le Canada d'accorder aux bénéfices provenant des opérations internationales comptabilisées au Canada un régime fiscal au moins aussi favorable que celui dont ils bénéficient maintenant lorsqu'ils sont comptabilisés dans des succursales étrangères. Nous avons exposé, pour fins d'examen, un mécanisme qui pourrait contribuer à l'atteinte de ce résultat. Il s'agit de permettre aux banques canadiennes d'établir des comptes bancaires internationaux au Canada dans lesquels elles pourraient comptabiliser les opérations bancaires conclues avec des non-résidents et qui, du point de vue des crédits pour impôt étranger et de la distinction entre les revenus étrangers d'entreprise et les revenus étrangers ne provenant pas d'une entreprise, seraient traités comme s'ils étaient comptabilisés dans une succursale étrangère. La mesure dans laquelle ce mécanisme influerait sur le choix du lieu de comptabilisation dépendrait largement de la façon dont il s'intègre au régime de partage des domaines fiscaux entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et de l'appui que les provinces jugeraient approprié de lui apporter.

Pour le Canada, l'avantage d'une telle initiative serait que certaines, et certainement pas la totalité, des opérations maintenant comptabilisées à l'étranger par les banques canadiennes le seraient au Canada. Une bonne partie des opérations internationales continuerait d'être comptabilisée à l'étranger pour d'autres considérations, tant bancaires que fiscales. Bien que le volume des activités qui serait transférées au Canada au fil des ans risque d'être élevé en termes monétaires, les emplois additionnels qui seraient créés au Canada ne seraient pas nombreux puisque l'administration de portefeuilles libellés en eurodevises, même importants, exige relativement peu de travail sur place. Ni les coûts ni les avantages d'une initiative de ce genre ne seraient élevés.

Nous avons constaté que certains avaient à l'occasion proposé l'adoption de mesures très audacieuses pour attirer un volume plus élevé d'activité bancaire internationale au Canada. Au nombre des ces mesures figurait l'exonération totale (ou sensible) de ces activités aux impôts tant fédéral que provinciaux.

Les partisans de l'octroi de concessions fiscales importantes prévoient que le Canada en retirera des avantages économiques importants, en partie par suite de la comptabilisation et de la gestion au Canada d'une proportion plus élevée des opérations bancaires internationales actuellement effectuées par les banques de propriété canadienne, mais surtout parce qu'une partie appréciable des activités des banques étrangères sur les marchés des eurodevises sera attirée au Canada.

Nous sommes conscients que le Canada dispose de certains avantages naturels pour fournir des services financiers au monde et nous reconnaissons également que ce n'est qu'en attirant une grande partie des activités des banques étrangères sur les marchés des eurodevises – en devenant un véritable centre bancaire international important – que les avantages pourraient dépasser le cadre d'une légère augmentation de l'emploi au Canada dans le secteur des opérations bancaires internationales. Nous croyons toutefois que les efforts fournis par le Canada pour s'imposer comme centre bancaire international se heurteraient à une vive concurrence de la part des centres existants et des autres endroits disposant des mêmes avantages que nous, et qu'il serait peu judicieux de forcer les choses en

accordant des concessions fiscales importantes. S'il est décidé d'accorder la priorité à l'accroissement du rôle joué par le Canada dans les affaires financières internationales, nous sommes d'avis qu'il convient de s'assurer que les dispositions fiscales en vigueur au Canada soient au moins aussi favorables que dans les grands centres bancaires internationaux et que les banques étrangères au Canada disposent d'autant de souplesse pour mener leurs opérations internationales qu'elles en ont dans ces centres.

Annexe A

Mécanismes bancaires internationaux aux États-Unis

La création de mécanismes bancaires internationaux (MBI) aux États-Unis en 1981 est un exemple intéressant d'initiative prise pour modifier la répartition géographique de l'activité bancaire internationale.

Avant la mise sur pied des MBI, il était difficile pour les banques de livrer une concurrence efficace sur les marchés des eurodevises à partir de leurs bureaux situés aux États-Unis et ce, pour des raisons concernant tant la réglementation que la fiscalité.

En ce qui concerne la réglementation bancaire, les États-Unis se trouvaient dans une situation bien différente des autres pays, la monnaie d'échange internationale étant le dollar américain. La réglementation bancaire américaine exigeait le maintien de réserves obligatoires (et avait auparavant imposé des taux d'intérêt plafonds) à l'égard du passif des banques aux États-Unis exigible par des non-résidents ainsi que des résidents. Comme les banques opérant dans d'autres pays n'avaient pas à faire face à des coûts semblables et n'étaient pas assujetties à des contraintes similaires pour effectuer des opérations en dollars américains, les banques qui menaient leurs opérations aux États-Unis étaient désavantagées. Aussi, les banques américaines ont-elles surtout effectué leurs opérations en eurodevises à partir de bureaux situés à l'extérieur des États-Unis.

L'élément fiscal était représenté par les impôts des États et les taxes locales. Les banques ne jugeaient pas que l'impôt fédéral sur les bénéfices faisait obstacle aux opérations bancaires effectuées à partir du territoire américain, parce qu'en raison de la méthode de calcul de l'impôt, c'est-à-dire la consolidation des bénéfices des succursales nationales et étrangères, il était impossible de se soustraire à l'impôt en opérant à partir de l'étranger. De plus, le taux fédéral d'imposition des bénéfices était comparable à celui des pays d'origine des banques auxquelles les banques américaines livraient concurrence. Toutefois, les impôts des États et les taxes locales tendaient à être élevés, particulièrement dans l'État de New York et à New York même, et il était possible de les éviter en effectuant les opérations internationales à l'étranger.

Le fait que relativement peu d'opérations internationales étaient comptabilisées à New York ne signifiaient pas que la ville n'était pas un centre bancaire international très important. C'est le plus grand centre financier du monde et une grande partie des affaires internationales des banques tant américaines qu'étrangères y étaient conclues. Beaucoup d'opérations des banques américaines à l'étranger étaient effectuées à partir d'instructions provenant de New York.

Mais, l'étape finale des transactions bancaires internationales, l'enregistrement et l'administration sur place de ces opérations se déroulaient généralement ailleurs.

Les contraintes imposées par la réglementation sur les opérations internationales des banques américaines étaient depuis longtemps connues, mais l'on craignait que l'efficacité du contrôle monétaire ne se ressente d'un relâchement sensible. Ces appréhensions se sont confirmées dans les années 60 et 70, chaque fois que les autorités américaines ont jugé nécessaire de prendre des mesures spéciales pour redresser la situation de la balance des paiements extérieurs. Pendant toute leur durée, ces mesures ont réduit l'offre de capitaux américains, ce qui a favorisé la croissance du marché des eurodollars comme source alternative de crédit libellé en dollars américains. Les banques américaines ont participé activement au marché des eurodollars, mais à partir de l'étranger, attirant les fonds qu'elles prêtaient à l'extérieur des États-Unis.

À la fin des années 70, les États-Unis ont porté un intérêt croissant aux moyens qu'il y aurait lieu de mettre en oeuvre pour permettre aux banques américaines de participer au marché des eurodollars à partir du territoire américain. L'État de New York a joué un rôle précurseur à cet égard et il a offert d'exonérer les opérations bancaires internationales des impôts de l'État et des taxes locales si les autres mesures nécessaires pour faciliter ces opérations sur le territoire américain étaient prises. Après maints débats, le choix s'est arrêté sur les MBI qui ont alors été mis sur pied. Ils avaient pour avantage d'accroître l'emploi et d'améliorer la surveillance et l'efficience des banques à un coût minime et sans nuire au contrôle monétaire, du fait que les concessions sur le plan des réserves et de la fiscalité étaient déjà offertes aux banques qui opéraient depuis l'étranger. D'un point de vue plus global, certains soutenaient qu'une initiative américaine de ce genre représenterait une étape constructive en vue de l'accroissement de la coopération intergouvernementale dans la gestion du système financier international.

Les MBI sont des systèmes de comptes distincts tenus par les institutions de dépôt dans lesquelles sont effectuées les opérations admissibles, c'est-à-dire les opérations effectuées avec des non-résidents des États-Unis qui sont entièrement étrangères aux États-Unis. Il n'y a aucune obligation de réserve, ni limitation des taux d'intérêt, dans le cas des MBI qui ne sont pas non plus visés par l'assurance-dépôts et ces évaluations. Toutes les banques américaines et toutes les banques étrangères opérant aux États-Unis ont accès aux MBI. Ceux-ci ne bénéficient d'aucun allégement de l'impôt fédéral américain sur le revenu, mais dans plusieurs États, ils jouissent d'importantes concessions fiscales, tant de la part des États que des administrations locales.

Bien que la réglementation régissant les MBI permette leur utilisation dans le cadre de nombreux types d'opérations internationales, ces mécanismes sont toujours soumis à certaines contraintes pour des raisons de contrôle monétaire. Les MBI ne peuvent accepter de dépôts de nuit des établissements non financiers et des particuliers; ils ne peuvent émettre d'effets négociables ou porteurs; ils ne peuvent non plus effectuer de transactions individuelles de moins de $100,000 avec

des clients autres que des banques. Ils ne peuvent non plus faire affaires avec des résidents des États-Unis (sauf d'autres MBI) ou des filiales étrangères de sociétés américaines pour financer des activités aux États-Unis.

Au 24 avril 1985, 159 institutions détenaient des actifs ou passifs du MBI d'au moins $300 millions, 51 d'entre elles étaient des institutions américaines et 108 étaient des agences ou succursales américaines de banques étrangères. Elles ont déclaré des passifs de $231 milliards à l'égard de bureaux autres que leur propre bureau américain, de $89 milliards à l'égard d'institutions américaines et de $142 milliards à l'égard d'institutions étrangères. Des 159 institutions, 98 ayant un passif de $179 milliards se trouvaient dans l'État de New York, et 75 d'entre elles étaient des agences ou succursales américaines de banques étrangères dont le passif s'élevait à $116 milliards. Des données moins récentes montrent que presque tous les autres MBI se trouvaient dans les États de la Californie, de la Floride, de l'Illinois et du Texas.

L'utilisation des MBI par les banques étrangères n'a pas été surprenante. Elle est en grande partie le fait des banques japonaises, et dans une moindre mesure des banques italiennes, qui s'en sont servi pour effectuer des opérations dans l'hémisphère occidentale, ces banques ayant peu utilisé les bureaux de comptabilisation dont elles disposaient dans les Caraïbes. Plusieurs banques canadiennes ont mis sur pied des MBI, mais elles ne semblent pas les avoir beaucoup utilisés.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'incidence qu'auront finalement les MBI sur la répartition géographique des activités bancaires internationales. Certaines grandes banques américaines ont entrepris de transférer de leur bureau des Caraïbes aux États-Unis un volume élevé d'opérations, mais d'autres ont eu tendance à n'utiliser les MBI que pour leurs nouvelles opérations. L'utilisation des MBI dans l'État de New York est attribuable aux incertitudes entourant l'interprétation future de la nouvelle réglementation fiscale de cet État. Il semble que les banquiers américains divergent considérablement d'opinion quant aux effets à long terme des limitations imposées aux MBI comparativement aux opérations à l'étranger. Le fait que les déposants d'eurodollars n'aient pas répondu aux espoirs de certains banquiers qui leur supposaient une préférence pour les dépôts comptabilisés dans les MBI sur ceux déposés ailleurs, a causé des déceptions.

Il est maintenant évident, toutefois, que les MBI ne créeront pas un nombre important d'emplois nouveaux à New York ou dans d'autres villes des États-Unis comme le prévoyaient certains au début. On a fortement surestimé le nombre d'emplois qui devaient être créés, directement ou indirectement, lorsqu'on avançait le chiffre de 5,000 à 6,000. On s'est rendu compte que le virement de volume, même important, d'opérations en eurodollars des livres d'un bureau à ceux d'un autre n'occasionnait que très peu de mouvements de personnel. C'est en particulier ce qui se produit lorsque les opérations sont transférées au siège social où un personnel et des moyens importants et spécialisés sont disponibles pour absorber le travail supplémentaire.

Annexe B

Taux d'imposition provinciaux pertinents pour les banques[1]
(à la fin de 1984)

	Revenu des sociétés	Capital de la société
	(en pourcentage)	
Colombie-Britannique	16	0.8/2.0[2]
Alberta	11	nil
Saskatchewan	16	0.8
Manitoba	16	1.9
Ontario	15	0.8
Québec	05.5	0.9
Nouveau-Brunswick	15	nil
Nouvelle-Écosse	15	nil
Île-du-Prince-Édouard	10	nil
Terre-Neuve	16	1.5

[1] Il convient également de tenir compte des autres impôts provinciaux qui influent sur les frais d'exploitation des banques. Au Québec, par exemple, il existe une retenue de 3 pour cent sur la feuille de paye des sociétés au titre de l'assurance-maladie et les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers y sont relativement élevés. Dans son budget d'avril 1985, le gouvernement québécois propose plusieurs réductions d'impôt afin d'attirer les opérations financières internationales au Québec.

[2] Une taxe de 0.8 pour cent si le montant imposable est inférieur ou égal à $500 millions, et de 2 pour cent s'il est supérieur à $500 millions.